

ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....	3
TABELLENVERZEICHNIS	4
1 EINLEITUNG	5
1.1 Lernen und Politik	5
1.2 Lernen in der Politik als Policy-Lernen	7
1.2.1 Definition des Policy-Lernens.....	7
1.2.2 Policy-Lernen in der politikwissenschaftlichen Forschung.....	9
1.3 Problemstellungen und Forschungsfragen.....	11
1.4 Eingrenzung des Themas.....	16
1.5 Methodische Vorgehensweise.....	17
2 THEORETISCHE GRUNDLAGEN: Untersuchungsmethoden und Bewertung	19
2.1 Untersuchungsmethode der Rekonstruktion.....	19
2.2 Kriterien der deduktiv-nomologischen Erklärung.....	20
2.3 Kriterien der strukturalistisch-individualistischen Erklärung.....	22
2.4 Grundlagen des SEU-Modells	24
3 REKONSTRUKTION: Lerntheoretische Ansätze zur Erklärung von Policy-Lernen	27
3.1 Auswahl der Ansätze zum Policy-Lernen	27
3.2 Untersuchung des „Advocacy Coalition Framework“- (ACF) von Paul A. Sabatier	30
3.2.1 Darstellung des ACF	30
3.2.2 Rekonstruktion des ACF als deduktiv-nomologische Erklärung.....	38
3.2.3 Handlungstheoretische Rekonstruktion des ACF.....	44
3.2.4 Untersuchungsergebnisse und Bewertung des ACF.....	48
3.3 Untersuchung des „Epistemic Communities“-Ansatzes - (EC-Ansatz) von Peter M. Haas	50
3.3.1 Darstellung des EC-Ansatzes	50

3.3.2	Rekonstruktion des EC-Ansatzes als deduktiv-nomologische Erklärung	56
3.3.3	Handlungstheoretische Rekonstruktion des EC-Ansatzes.....	60
3.3.4	Untersuchungsergebnisse und Bewertung des EC-Ansatzes.....	63
3.4	Untersuchung des „Social-Learning“-Ansatzes - (SL-Ansatz) von Peter A. Hall.....	64
3.4.1	Darstellung des SL-Ansatzes	64
3.4.2	Rekonstruktion des SL-Ansatzes als deduktiv-nomologische Erklärung	71
3.4.3	Handlungstheoretische Rekonstruktion des SL-Ansatzes.....	75
3.4.4	Untersuchungsergebnisse und Bewertung des SL-Ansatzes.....	78
3.5	Rekonstruktionsergebnisse und Kritik: Lerntheoretische Ansätze zur Erklärung von Policy-Lernen.....	79
4	REKONSTRUKTION: Komplexes Policy-Lernen als Framing	87
4.1	Auswahl des „Framing-Konzepts“ von Hartmut Esser	87
4.2	Untersuchung des Framing-Konzepts.....	87
4.2.1	Darstellung und Kritik des Framing-Konzepts.....	87
4.2.2	Handlungstheoretische Rekonstruktion: Komplexes Policy-Lernen als Framing.....	98
4.3	Rekonstruktionsergebnisse und Bewertung: Komplexes Policy-Lernen als Framing.....	109
5	SCHLUSSBETRACHTUNG.....	111
	LITERATURVERZEICHNIS.....	117

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

1.	Das deduktiv-nomologische Erklärungsschema.....	21
2.	Das strukturalistisch-individualistische Erklärungsschema.....	24
3.	Das formalisierte SEU-Grundmodell	26
4.	Das ACF.....	38
5.	Rekonstruktion des Advocacy-Koalitionsansatzes als deduktiv-nomologische Erklärung.....	43
6.	Rekonstruktion des Advocacy-Koalitionsansatzes als strukturalistisch-individualistische Erklärung.....	47
7.	Einfaches Policy-Lernen im ACF als Nutzenmaximierung.....	48
8.	Rekonstruktion des Epistemic-Communities-Ansatzes als deduktiv-nomologische Erklärung.....	59
9.	Rekonstruktion des Epistemic-Communities-Ansatzes als strukturalistisch-individualistische Erklärung.....	62
10.	Einfaches Policy-Lernen im EC-Ansatz als Nutzenmaximierung.....	63
11.	Die Rolle von Ideen/Paradigmata bei politischen Veränderungen im SL-Ansatz.....	69
12.	Rekonstruktion des Social-Learning-Ansatzes als deduktiv-nomologische Erklärung.....	74
13.	Rekonstruktion des Social-Learning-Ansatzes als strukturalistisch-individualistische Erklärung.....	77
14.	Einfaches Policy-Lernen im SL-Ansatz als Nutzenmaximierung.....	78
15.	Der Framing-Prozess.....	88
16.	Komplexes Policy-Lernen als Framing.....	103

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1:	Rekonstruktionen der lerntheoretischen Ansätze als deduktiv-nomologische Erklärungen.....	83-84
Tabelle 2:	Rekonstruktionen der lerntheoretischen Ansätze als strukturalistisch-individualistische Erklärungen.....	85-86

1 EINLEITUNG

1.1 Lernen und Politik

„Leben ist Lernen“ (LORENZ/KREUZER 1988: Buchtitel), lautet ein Gedanke des Verhaltensforschers Konrad Lorenz. Der Wissenschaftstheoretiker Karl Popper formuliert in dem Satz „alles Leben ist Problemlösen“ (POPPER 1995: 257) eine vergleichbare Idee. Lernen stellt in beiden Zitaten das zentrale Phänomen des Lebens dar. In der Gesellschaft sind jedoch Zweifel zu beobachten, wenn Politik und Lernen in Zusammenhang gebracht werden (vgl. BANDELOW 2003a: 289). Demnach werden Politiker bzw. alle an der Politik beteiligten Personen als „wenig lernfähig“ (ebd.) eingeschätzt. In der politikwissenschaftlichen Forschung werden aber durchaus Lernprozesse innerhalb der Politik vermutet und zum Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen und Ansätze gemacht. Seit Mitte der 1980er Jahre gibt es in der Politikwissenschaft eine intensive Auseinandersetzung mit dem Thema Lernen als „Policy-Lernen“¹ (ebd.) zur Begründung politischer Veränderungen (vgl. ebd.).

In der politikwissenschaftlichen Beschäftigung mit Lernprozessen wird eine „Umorientierung“ (MAIER ET AL 2003b: 7) bzw. eine „grundlegende theoretische Richtungsänderung“ (ebd.) der Forschung in den Bereichen politikwissenschaftliche Theorieentwicklung, vergleichende Politikwissenschaft, Internationale Beziehungen und Policy-Analyse angenommen (vgl. ebd.). Im Teilbereich der Policy-Analyse wird auch von einer „Neuorientierung“ (HÉRITIER 1993: 9) bzw. einer „Modifizierung des analytischen Ansatzes“ (HÉRITIER 1993: 15) gesprochen, was mit der Thematisierung der „Rolle von Ideen, Wertvorstellungen, Argumenten und Überzeugungen“ (HÉRITIER 1993: 17) einhergeht. Es wird eine zunehmende Relevanz von „lerntheoretischen“ (BANDELOW 2003b: 98) Ansätzen festgestellt. Dabei lassen sich über ein Dutzend verschiedene lerntheoretische Ansätze in der politikwissenschaftlichen Literatur ausmachen, wobei der Großteil der Ansätze in den 1990er Jahren entstanden oder weiter ausgearbeitet worden ist (vgl. BANDELOW 2003a: 298f.; vgl. BIEGELBAUER 2007: 231, 240)². Allerdings sind die Ansätze sehr uneinheitlich, sie bauen meist nicht aufeinander auf und es werden mit ihnen unterschiedliche Ziele und Forschungs-

¹ In der vorliegenden Arbeit werden Fachbegriffe generell nur bei ihrer ersten Verwendung in Anführungszeichen gesetzt, zwecks Förderung der Lesbarkeit. Darüber hinaus wird ein zusammengesetzter „Terminus-technicus“ mit Bindestrich geschrieben, um ihn durchgehend als Fachbegriff zu kennzeichnen.

² Die genannten Übersichten sind nicht abschließend, da z.B. der Ansatz von Jachtenfuchs in beiden fehlt (siehe JACHTENFUCHS 1996).

interessen verfolgt (vgl. BANDELOW 2003a: 289f; vgl. BIEGELBAUER 2007: 232). Die Vielfalt an Ansätzen geht außerdem mit einer vielfältigen Etikettierung der geschilderten Entwicklung einher. Maier et al (MAIER ET AL 2003a: 7) listen in Bezug auf die genannte „Umorientierung“ einige der unterschiedlichen Bezeichnungen in der Literatur auf: So wird von einem „argumentative“ (FISCHER/FORESTER 1993: 14), einem „rhetorical“ (BEER/HARIMAN 1996: Buchtitel), einem „ideational“ (YEE 1997: 1001) und einem „constructivist turn“ (CHECKEL 1998: 324) sowie von einer „kognitiven Wende“ (NULLMEIER 1997: 110f.) gesprochen. Die Ansätze werden als „wissens- und ideenorientierte“ (MAIER ET AL 2003b: 7) oder „lerntheoretische“ (BANDELOW 2003b: 98) Konzepte zusammengefasst sowie allgemein als „qualitativ-kognitiv“ (SCHNEIDER/JANNING 2006: 169) oder „interpretativ“ (ebd.) bezeichnet³. Es wird auch argumentiert, dass diese neuen Ansätze aufgrund ihrer Vielfältigkeit und Heterogenität „auf abstraktester Ebene als kulturelle oder kulturalistische Ansätze“ (ebd.) zusammenfassbar seien und dementsprechend wären alle oben genannten „Wenden“ als Teil einer „kulturellen Wende“ zumindest der Policy-Analyse zu verstehen⁴ (vgl. ebd.).

Unabhängig davon, welche der genannten Bezeichnungen und Einteilungen der Entwicklung einer, wie auch immer gearteten „Um-“ oder „Neuorientierung“ am ehesten gerecht wird, kann zunächst eine deutliche Hinwendung von Teilen der politikwissenschaftlichen Forschung zu kognitiven Elementen und kognitiven Prozessen, wie Ideen, Wissen und Lernen festgestellt werden. Die zahlreichen Ansätze sowie die im Allgemeinen vielfältige Beschäftigung mit dem Thema „Lernen“ in der Literatur, zeugen von der großen Relevanz des Policy-Lernens in der politikwissenschaftlichen Forschung. Daher werden in der vorliegenden Arbeit Policy-Lernen und zugehörige kognitive Elemente zu Gegenständen einer wissenschaftlichen Untersuchung gemacht. Dazu werden im Zuge der Einleitung drei Problemstellungen und analoge Forschungsfragen identifiziert, für die im Hauptteil der Arbeit, unter aspektorientierter Untersuchung von drei zentralen, lerntheoretischen Ansätzen entsprechende Lösungen und Antworten erarbeitet werden. Bevor jedoch die genaue Vorgehensweise erläutert wird, gilt es den zentralen Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit darzustellen, das Policy-Lernen. Im folgenden Unterkapitel werden eine erste allgemeine Definition des Policy-Lernens und eine erste Annäherung an dahinter stehende Konzepte geleistet.

³ In der Folge wird in der vorliegenden Arbeit von lerntheoretischen Ansätzen gesprochen, aus Gründen der Vereinfachung und nicht, um die geschilderte Diskussion zu entscheiden.

⁴ Bzgl. der kulturellen Wende orientieren die Autoren sich an Eckstein (vgl. ECKSTEIN 1988).

1.2 Lernen in der Politik als Policy-Lernen

1.2.1 Definition des Policy-Lernens

„Lernen“ wird in der politikwissenschaftlichen Forschung unter anderem als „politisches Lernen“ (BANDELOW 2003a: 290), als „policy-orientiertes Lernen“ (SABATIER 1993: 121) oder als „Policy-Lernen“⁵ (HÉRITIER 1993: 17; BANDELOW 2003a: 289) politischer Akteure (vgl. BANDELOW 2003a: 290) thematisiert. Die damit bezeichneten Konzepte und die zugehörigen Elemente werden in die Untersuchung von „politischen Veränderungen“ (BANDELOW 2003a: 289) bzw. politischem Wandel⁶ (vgl. HALL 1993: 276) als erkläруngsrelevante Faktoren eingebunden. Der Policy-Begriff geht auf die politikwissenschaftliche Unterscheidung von Politik in drei Dimensionen zurück, dabei ist „Policy (...) der inhaltliche, materielle Teil von Politik. Policies können zum Beispiel Gesetze, Verordnungen, Entscheidungen, Programme oder Maßnahmen sein (...)“⁷ (SCHUBERT/BANDELOW 2003: 4). Als den „kleinsten gemeinsamen Nenner“ (MAIER ET AL 2003b: 9)⁸ in der politikwissenschaftlichen Forschung findet sich die Bestimmung von Policy-Lernen als bewusstes, aktives Handeln zur Veränderung von Staatstätigkeit (vgl. ebd.). Abgesehen von diesen Annäherungsversuchen, gestaltet sich eine einheitliche Definition von Policy-Lernen als schwierig. Partiell begründet liegt diese Schwierigkeit in der Verwendung von verschiedenen Lernbegriffen. So können generell drei Arten des Policy-Lernens unterschieden werden: einfaches, complexes und reflexives Lernen⁹ (vgl. BANDELOW 2003a: 300).

Einfaches Lernen wird auch als „Verbesserungslernen“ (BANDELOW 2003a: 301) oder „instrumentelles Lernen“ (ebd.) bezeichnet und kann als Veränderung von Mitteln und Wegen zur verbesserten Erreichung feststehender Ziele verstanden werden (vgl. ebd.). In lerntheoretischen Ansätzen des Verbesserungslernens wird ein ordinaler Begriff des Lernens verwendet, da die Messbarkeit von Lern-

⁵ Die genannten Lernbegriffe werden in der vorliegenden Arbeit als Synonyme verstanden.

⁶ Politische Veränderungen und politischer Wandel werden in der vorliegenden Arbeit gleichgesetzt (vgl. BANDELOW 2003a: 289).

⁷ Außerdem werden die „Polity-Dimension“ bezüglich der Form und die „Politics-Dimension“ bezüglich der Prozesse der Politik unterschieden (vgl. SCHUBERT/BANDELOW 2003: 4).

⁸ Maier weist an genannter Stelle zur Definition des Policy-Lernens auf Übersichten in der Literatur (u.a. siehe BENNETT/HOWLETT 1992; siehe LEVY 1994).

⁹ Bei der Differenzierung der drei Lernarten schließt Bandelow an Deutsch (siehe DEUTSCH 1969) und Argyris/Schön an (siehe ARGYRIS/SCHÖN 1978, 1999).

prozessen bzw. Wissen angenommen wird (vgl. BANDELOW 2003a: 306). In Bezug auf komplexes Lernen wird dagegen von „Veränderungslernen“ (BANDELOW 2003a: 302) gesprochen, was die Veränderung der politischen Ziele politischer Akteure bedeutet (vgl. ebd.). Die Akteurs-Ziele umfassen dabei auch fundamentale Überzeugungen und Paradigmata der Akteure, die jenen als Handlungsgrundlage dienen (vgl. BANDELOW 2003a: 300).

„In seiner allgemeinsten Form umfasst Lernen dann jede dauerhafte Verhaltensänderung, die auf neuen Informationen beruht – unabhängig davon, ob diese Verhaltensänderung dazu führt, dass irgendwelche Ziele besser, gleich gut oder schlechter erreicht werden.“

(BANDELOW 2003a: 311)

Dieser Lernbegriff wird dementsprechend als nominal charakterisiert (vgl. ebd.). An anderer Stelle wird diese Definition des komplexen Lernens für die gesamte Forschung zum Policy-Lernen als gültig angesehen¹⁰ (vgl. BIEGELBAUER 2007: 232). Dabei ist es durchaus möglich, dass in einem lerntheoretischen Ansatz des komplexes Policy-Lernens auch einfaches Policy-Lernen thematisiert wird (vgl. BANDELOW 2003a: 304). Die Zuordnung eines Ansatzes zu der Lernart des einfachen oder des komplexen Policy-Lernens ist darüber hinaus auch vom Wissenschaftsverständnis des jeweiligen Autors abhängig (vgl. ebd.). Anhand des Wissenschaftsverständnisses können „beratungsorientierte“ (BIEGELBAUER 2007: 233) und „analyseorientierte“ (ebd.) Ansätze unterschieden werden. Diese Einteilung findet sich in der Policy-Analyse wieder, wo eine „praktisch-beraterisch orientierte“ (HÉRITIER 1987: 8) und eine „beschreibenderklärende“ (ebd.) Variante unterschieden werden. Die jeweils zuerst genannten Auffassungen beziehen sich auf Ansätze des einfachen bzw. Verbesserungslernens, die die Politik in der Praxis verbessern wollen (vgl. BANDELOW 2003a: 325). Den jeweils letztgenannten Ansichten liegen häufig Ansätze des komplexen bzw. Veränderungslernens zugrunde, in denen auf eine bessere, präzisere oder einfachere Erklärung von Politik abgezielt wird (vgl. ebd.). Um die eingangs des Kapitels genannte Dreiteilung der Lerntypen zu vervollständigen, kann reflexives Lernen als Prozess, das Lernen zu erlernen, angesehen werden (vgl. BATESON 1947: 123), weshalb es auch als „Lernen zweiter Ordnung“ (BANDELOW 2003a: 300) bezeichnet wird. Anhand des verwendeten Lernbegriffs können lerntheoretische Ansätze den genannten Lerntypen zugewiesen werden. In der vorliegenden Arbeit spielt vor allem die Unterscheidung zwischen einfachem und komplexem Policy-Lernen eine wichtige Rolle, da Ansätze untersucht werden, die konzeptionell dem komplexen Lernen bzw. Veränderungslernen zuzuordnen

sind¹¹. Die Begründung dieser Einschränkung findet sich in Kapitel I.4. Im nächsten Unterkapitel erfolgen die Einordnung des Policy-Lernens in den Forschungsstand und eine kurze Darstellung von dessen Entwicklung in der Politikwissenschaft. Dabei sollen die Fragen beantwortet werden, warum Ansätze, die Policy-Lernen und kognitive Elemente berücksichtigen, in der Politikwissenschaft an Relevanz gewonnen haben und was sie von anderen Ansätzen unterscheidet.

1.2.2 Policy-Lernen in der politikwissenschaftlichen Forschung

Warum wird „Lernen“ bzw. Lernprozessen, unter den Bezeichnungen „politisches Lernen“ bzw. „Policy-Lernen“ und den damit verbundenen kognitiven Faktoren in der Politikwissenschaft zunehmend Relevanz zugesprochen und warum wird das Phänomen von zahlreichen Autoren in den Fokus ihrer Untersuchungen gestellt?

In der politikwissenschaftlichen Literatur wird eine Unzufriedenheit auf der „theoretischen Ebene“ (BIEGELBAUER/GRIEBLER/STÖGNER 2007: 227) mit den „klassischen Ansätzen“ (ebd.) der Politikanalyse festgestellt, die auf Interessen, Macht etc. zur Erklärung von politischen Veränderungen fokussieren (vgl. ebd.). So lehnt beispielsweise Sabatier das Konzept des so genannten „Policy-Cycle“ ab, da es nur eine „Phasenheuristik“ (SABATIER 1993: 116) und keine adäquate Erklärung des Politik-Prozesses darstellen würde (vgl. ebd.). Darüber hinaus werden speziell die Ansätze aus dem Rational-Choice-Bereich abgelehnt, da diese kognitiven Elemente und Prozesse als interessenabhängig und nicht als eigenständig erkläруngsrelevant ansehen (vgl. BANDELOW 2003a: 289)¹². Dagegen wird im Rahmen der lerntheoretischen Ansätze die Auffassung vertreten, dass politische Veränderungen als „Ergebnis intentionalen Handelns zu erklären“ (NULLMEIER/WIESNER 2003: 308) sind, wobei kognitive Elemente wie „kulturelle Deutungsmuster, normative Ideen, grundlegende Überzeugungen und Wissen (...)“ (ebd.) die Grundlage des Handelns ausmachen. Politische Veränderungen werden dabei durch die Veränderung der genannten kognitiven Elemente erklärt, im Gegensatz zu Ansätzen, die Veränderungen auf „Verschiebungen im Interessen- oder Ressourcenbestand“ (NULLMEIER/WIESNER 2003: 309)

¹⁰ Biegelbauer bezieht sich explizit auf die Definition Bandelows, die zuvor angegeben wird.

¹¹ Die in der vorliegenden Arbeit ausgewählten Ansätze, behandeln komplexes und einfaches Policy-Lernen (nominaler Lernbegriff), während reflexives Lernen allenfalls erwähnt wird.

¹² An genannter Stelle folgen keine Beispiele. In der vorliegenden Arbeit sei auf einen „Klassiker“ schlechthin verwiesen, die „Ökonomische Theorie der Demokratie“ von Anthony Downs, in der politische Inhalte (politische Programme) als reine Mittel zur Erreichung von (persönlichen) Akteursinteressen dargestellt werden (vgl. DOWNS 1968: 27f.).

zurückführen. Der Prozess der politischen Veränderung wird als **Lernprozess** verstanden (vgl. ebd.), was Policy-Lernen entspricht.

Die Unzufriedenheit auf theoretischer Ebene geht mit Veränderungen auf „**empirischer Ebene**“ (BIEGELBAUER/GRIEßLER/STÖGNER 2007: 227) einher. So wird festgestellt, dass Ansätze aus dem Bereich des Rational-Choice die komplexe und dynamische politische Realität nicht mehr angemessen erfassen könnten (vgl. BANDELOW 2003a: 289). Die gestiegene Relevanz von Lernprozessen wird auch darin gesehen, dass zunehmend regulative Fragen in der Politik an Gewicht gewinnen würden (vgl. MAJONE 1993: 97; vgl. MAIER ET AL 2003b: 10). Demnach würde kognitiven Elementen aus Lernprozessen, wie beispielsweise Ideen, in regulativen Fragen eine wesentliche Lösungsfunktion zugesstanden, während diese Elemente bei (re-)distributiven Entscheidungen, wenn der Gewinn einer Gruppe den Verlust einer anderen Gruppe bedeutet, keine Rolle spielen würden (vgl. MAJONE 1993: 97). Des Weiteren stoßen einige Ansätze angesichts neuer Probleme auf Erklärungsnotte. In den Internationalen Beziehungen wird z.B. das Ende des Kalten Krieges, im Bereich der vergleichenden Politikwissenschaft die Entwicklungen unter dem Stichwort der Globalisierung genannt (vgl. MAIER ET AL 2003b: 8ff.). Allgemein wird auf Dynamiken verwiesen, die mit dem Schlagwort der „Wissensgesellschaft“ (MAIER ET AL 2003b: 10) in Verbindung gebracht werden, wie die zunehmende Relevanz von Expertenwissen (vgl. ebd.). Vor allem aber sind neuere Ansätze des politischen Lernens in der Policy-Analyse angesiedelt. In der Policy-Analyse wird allgemein für den Gesamtbereich der Politik oder in Bezug auf ein bestimmtes Politikgebiet die Implementation politischer Vorhaben, also die Umsetzung von Inhalten in formelle politische Maßnahmen (sprich: öffentliches Handeln) analysiert und dargestellt (vgl. SCHUBERT/BANDELOW 2003b: 6). Dabei steht das Phänomen des politischen Lernens in einigen Ansätzen dieses Forschungsbereichs ganz oder teilweise im Mittelpunkt des Forschungsinteresses (vgl., u.a. die Ansätze von: SABATIER 1993; BANDELOW 1999). Die genaue Definition von politischem Lernen variiert jedoch auch hier von Ansatz zu Ansatz (vgl. BIEGELBAUER 2007: 232). Das Policy-Lernen soll im folgenden Abschnitt sehr kurz in den Teilbereich der Policy-Analyse eingeordnet werden, da in diesem Bereich für die dezidierte Beschäftigung mit „Policy“ und der Policy-Dimension wichtige Ausgangspunkte liegen.

In den frühen 1950er Jahren entstanden in den USA die „Policy Sciences“ als eine Teildisziplin der Politikwissenschaft, als deren Urheber Harold Lasswell gilt (vgl. SCHUBERT/BANDELOW 2003: 13). Lasswell sieht die allgemeinen Ziele dieser Teildisziplin in Erklärung von Entstehung und Ausführung bzw. Umsetzung einer Policy, sowie in der Bereitstellung von Interpretationen zu jeweils aktuellen Policy-Problemen (vgl. LASSWELL 1965: 14). Dabei wird Policy zunächst allgemein als Bezeichnung für die Inhalte von Entscheidungen, Aufwendungen bzw. Investitionen verwendet (vgl. LASSWELL 1965: 5). In der deut-

schen Politikwissenschaft wird generell von Policy-Analyse oder Politikfeldanalyse gesprochen (vgl. SCHUBERT 2003: 40) und Policy wird vielfältig übersetzt, z.B. als „,Politikinhalte‘, „Politikfelder‘, (...) „materielle Politik‘ (...)“¹³ (HÉRITIER 1987: 17). Die allgemeine Entwicklung der Policy-Analyse kann in drei Phasen unterschieden werden (vgl. SCHUBERT/BANDELOW 2003: 13ff.): die erste Phase hoher Aktivität in den 1960er Jahren, die zweite Phase des Zweifels an Sinn und Möglichkeit der Policy-Analyse Anfang der 1970er Jahre, die Rückkehr der Erklärungskraft in den 1980er Jahren als dritte Phase und schließlich, parallel zur dritten Phase, die viel diskutierte Entwicklung zu Beginn der 1990er Jahre, welche in der vorliegenden Arbeit bereits nachgezeichnet wurde. Im Rahmen der letztgenannten Entwicklung entstehen auch die meisten der lerntheoretischen Ansätze, in denen sich mit Policy-Lernen beschäftigt wird.

Es lässt sich festhalten, dass lerntheoretische Ansätze nicht nur zahlreich vorliegen, sondern im Allgemeinen die Beschäftigung mit Policy-Lernen und kognitiven Elementen seit Mitte, Ende der 1980er Jahre, Anfang der 1990er Jahre in der politikwissenschaftlichen Forschung massiv zugenommen hat. Daher wird in der vorliegenden Arbeit für das Thema Policy-Lernen eine große politikwissenschaftliche Relevanz angenommen. Um das Thema wissenschaftlich sinnvoll und in einem adäquaten Umfang bearbeiten zu können, werden im folgenden Unterkapitel drei Problemstellungen und zugehörige Forschungsfragen identifiziert, die im Zuge der vorliegenden Arbeit untersucht, gelöst und beantwortet werden.

1.3 Problemstellungen und Forschungsfragen

Wie bisher gezeigt wurde, wird „Lernen“ als Policy-Lernen in aktuellen Entwicklungen der Politikwissenschaft große Relevanz bei Analyse und Erklärung politischer Veränderungen zugesprochen. Dementsprechend existieren mittlerweile zahlreiche lerntheoretische Ansätze, die Policy-Lernen und zugehörige kognitive Elemente als eigenständige Erklärungsfaktoren berücksichtigen. Doch bis heute ist es bei diesen Ansätzen noch „zu keiner Vereinheitlichung derselben gekommen“ (BIEGELBAUER 2007: 231). Es fehlt demnach an einer „konsistenten Theorie“ (BANDELOW 1999: 13) zur Erklärung von Policy-Lernen, einschließlich des Einbeugs zugehöriger, kognitiver Elemente (vgl. BANDELOW 1999: 13f.). Auch ist nicht geklärt, welche Mechanismen Lernen bedingen (NULLMEIER/WIESNER 2003: 309) bzw. variiert es von Ansatz zu Ansatz, welche Faktoren Lernen auslösen (zur Übersicht: vgl. BANDELOW 2003a: 298f.). Weiter wird aufgezeigt, dass es „an konsistenten theoretischen Überlegungen [fehlt], wie die Verbindung von individuellen Lernprozessen über kollektive Lernprozesse bis zu politischen Veränderungen zu schaffen ist“, (BANDELOW

¹³ Vgl. zur Bestimmung des Policy-Begriffs auch die Definition in Unterkapitel 1.2.1.

2003a: 320). Aufgrund der dargestellten Vielfältigkeit und Uneinheitlichkeit **der** politikwissenschaftlichen Forschung zum Policy-Lernen liegt die Vermutung nahe, dass die bestehenden Ansätze zum Policy-Lernen nicht den Kriterien **einer** wissenschaftlichen Erklärung entsprechen. Um jedoch ein Phänomen wissenschaftlich adäquat zu erklären, müssen die wissenschaftlichen Kriterien eingehalten werden, die im Rahmen der deduktiv-nomologischen Erklärung vorliegen (vgl. OPP 2002: 52). Daran anschließend wird als erste Problemstellung **der** vorliegenden Arbeit der wissenschaftstheoretische Status von lerntheoretischen Ansätzen der Politikwissenschaft untersucht. Im Anschluss an die dargestellte Heterogenität des Forschungsstandes wird angenommen, dass die bestehenden lerntheoretischen Ansätze gemäß den Kriterien der deduktiv-nomologischen Erklärung keine wissenschaftlichen Erklärungen darstellen. Analog dazu lautet die erste von drei Forschungsfragen wie folgt:

- 1. Erklären lerntheoretische Ansätze der Politikwissenschaft Policy-Lernen überzeugend als Ursache politischer Veränderungen, gemäß den Kriterien einer wissenschaftlichen Erklärung?*

Zur Bearbeitung werden drei lerntheoretische Ansätze untersucht, die anhand ihrer Relevanz im Forschungsstand ausgewählt werden¹⁴. Es handelt sich dabei um das „Advocacy-Coalition-Framework“ von Paul Sabatier (vgl. SABATIER 1993), den „Social-Learning“-Ansatz von Peter Hall (vgl. HALL 1993) und den „Epistemic-Communities“-Ansatz von Peter Haas (vgl. HAAS 1992a). Es wird vermutet, dass die Ansätze zahlreiche und grundlegende Gemeinsamkeiten aufweisen, wie z.B. das Beruhen auf dem Prinzip des methodologischen Individualismus sowie die Verwendung eines nominalen Lernbegriffs. Letzteres würde die Zugehörigkeit der Ansätze zum Lerntyp des komplexen Lernens bzw. des Veränderungslernens bedeuten¹⁵. Das genannte Prinzip des methodologischen Individualismus besagt, dass „mit individuellem Verhalten/Handeln (...) alle überindividuellen Phänomene wie politische Prozesse, politische Institutionen, politische Normen und Werte sowie politische Entscheidungen“ (DRUWE 1995: 275f.) erklärt werden können. Im Umkehrschluss werden „aus der Perspektive des methodischen Individualismus (...) alle gesellschaftlichen Phänomene auf individuelle Entscheidungen zurückgeführt (...)“ (BANDELOW 2003a: 290). Wenn aber ein kollektives Phänomen auf den Handlungen von Individuen basiert, dann wird eine adäquate Handlungstheorie benötigt, mittels derer das Handeln auf der Mikroebene und im Anschluss daran schließlich auch das kollektive Phänomen erklärt werden können (vgl. ESSER 1999: 246). In Bezug auf die

¹⁴ Die detaillierte Begründung der Auswahl der Ansätze wird in Unterkapitel 3.1 vorgenommen.

¹⁵ Auf die Gemeinsamkeiten der ausgewählten Ansätze wird in Kapitel 3 weiter eingegangen.

zweite Problemstellung ist eine solche Handlungstheorie notwendig, wie im folgenden Abschnitt aufgezeigt wird.

Die zweite Problemstellung ergibt sich im Anschluss an die Vermutung, dass die zu untersuchenden lerntheoretischen Ansätze keine wissenschaftlichen Erklärungen darstellen. Sollte sich diese Annahme bestätigen, wird nämlich das Problem aufgeworfen, inwiefern Policy-Lernen Erklärungsrelevanz zukommt und ob dieses Phänomen überhaupt wissenschaftlich adäquat erklärt werden kann. Zur Problembearbeitung wäre ein alternativer Ansatz nötig, da die zuvor untersuchten Ansätze im Falle einer Bestätigung der ersten Annahme keine adäquaten Erklärungen darstellen würden. Um eine Alternative zu finden, wird die im Zuge der allgemeinen Definition von Policy-Lernen genannte Annahme aus der Literatur aufgegriffen, dass Policy-Lernen bewusstem Handeln politischer Akteure entspricht (vgl. Unterkapitel 1.2.1). Dementsprechend müsste Policy-Lernen im Rahmen einer Mikrofundierung durch eine Handlungstheorie erklärt werden können, gemäß dem dargestellten Prinzip des methodologischen Individualismus. Ein Blick in die Forschung zeigt, dass die so genannte „Wert-Erwartungstheorie“ (ESSER 1996: 95) eine einfache und adäquate Handlungstheorie zur Erklärung von individuellem Handeln ist (vgl. ebd.). An anderer Stelle wird der Theorie auch der Status der „einzigsten brauchbaren Theorie der Selektion von Handlungen und Aktivitäten“ (ESSER 2001: 268) zugesprochen. Diese Wert-Erwartungstheorie, die in diesem Zusammenhang gemeint ist, wird generell auch als „Subjective Expected Utility“-Modell (SEU-Modell)¹⁶ (KUNZ 2004: 43) bezeichnet. Das Modell weise außerdem die größte Bekanntheit und Verbreitung in den Sozialwissenschaften auf (vgl. ebd.). Es basiert auch auf dem Prinzip des methodologischen Individualismus, wie alle Ansätze aus dem Rational-Choice-Bereich (vgl. KUNZ 2004: 32). Aufgrund seiner zentralen Stellung in der Literatur und dem gemeinsamen Ausgangspunkt mit den lerntheoretischen Ansätzen im Prinzip des methodologischen Individualismus, wird die Eignung des SEU-Modells zur Anwendung in der vorliegenden Arbeit vermutet. Im Rahmen der zweiten Problemstellung wird folglich untersucht, ob mittels des SEU-Modells eine adäquate, handlungstheoretische Erklärung von Policy-Lernen möglich ist.

¹⁶ In der Folge wird die Bezeichnung als SEU-Modell verwendet (vgl. dazu auch Kapitel 2.4). Generell werden in der vorliegenden Arbeit die wissenschaftstheoretischen Bezeichnungen der Ansätze aus der Literatur übernommen, ohne deren Adäquanz zu thematisieren. Es wird also nicht ausführlich diskutiert, was einen Ansatz, ein Modell oder eine Theorie ausmacht.

Die zweite Forschungsfrage lautet somit:

2. Erklärt das SEU-Modell Policy-Lernen überzeugender als die untersuchten, lerntheoretischen Ansätze?

Um die zweite Problemstellung angemessen bearbeiten und die zweite Forschungsfrage beantworten zu können, werden die ausgewählten lerntheoretischen Ansätze mittels des SEU-Modells handlungstheoretisch rekonstruiert. Die Rekonstruktion findet dabei anhand des strukturalistisch-individualistischen Erklärungsschemas¹⁷ statt, welches als „das elementare Grundmodell¹⁸ jeder soziologischen Erklärung“ (ESSER 1996: 91) bezeichnet wird und das auch auf die Politikwissenschaft übertragbar ist (vgl. PAPPI 2003: 82). Dementsprechend findet sich auch die Charakterisierung als „Grundmodell der politikwissenschaftlichen Erklärung“ (DRUWE 1995: 43), das zur Erklärung kollektiver Phänomene als Folgen individueller Handlungen dient (vgl. DRUWE 1995: 42). Vor allem in Arbeiten in denen Rational-Choice-Ansätze, also auch das SEU-Modell eingesetzt werden, kommt es zu einer Einbettung der verwendeten Handlungstheorie in das Schema der strukturalistisch-individualistischen Erklärung (vgl. OPP 2002: 90). Des Weiteren ist die Verwendung des Schemas in der vorliegenden Arbeit sinnvoll, weil auch in den ausgewählten lerntheoretischen Ansätzen darauf abgezielt wird, Erklärungen von sozialen bzw. kollektiven Phänomenen zu liefern (vgl. SABATIER 1993: 123; vgl. HAAS 1992b: 1, 4f.; vgl. HALL 1993: 276). Dabei wird in den jeweiligen Rekonstruktionen gezeigt werden, dass individuelle Handlungen in den untersuchten Ansätzen die erkläруngsrelevanten Faktoren sind.

Schließlich wird noch eine dritte Problemstellung bearbeitet. Es wurde bereits vermutet, dass in den ausgewählten lerntheoretischen Ansätzen jeweils ein nominaler Lernbegriff angewendet wird und dass die Konzepte komplexes Policy-Lernen thematisieren, also die Veränderung von Akteurs-Zielen untersuchen. Dies bedeutet im Umkehrschluss aber nicht, dass die Veränderung von Mitteln als einfaches Policy-Lernen in diesen Ansätzen keine Rolle spielt. In den Ansätzen soll sehr wohl einfaches Policy-Lernen von Akteuren erklärt werden (vgl. ADLER/HAAS 1992: 386; vgl. HALL 1993: 278; vgl. SABATIER 1993: 122f.), es wird sich aber nicht darauf beschränkt und es findet keine normative Bewertung von Veränderungen statt. In Bezug auf die Anwendbarkeit des SEU-Modells stellt sich dennoch die Frage, ob mit dem SEU-Modell auch die Veränderung von Akteurs-Zielen, also komplexes Policy-Lernen adäquat erklärt wer-

den kann. Grund für diese Überlegung ist die häufige Prämisse bei Anwendungen aus dem Rational-Choice-Bereich, dass Akteurs-Ziele als fixiert angenommen werden (vgl. SCHMITT 1996: 113). In Teilen der Literatur wird die Erklärbarkeit der Veränderung von Zielen durch Rational-Choice-Ansätze bezweifelt (vgl. ZINTL 1986: 228). Eine davon abweichende Ansicht lautet, dass zwar die Veränderungen von Akteurs-Zielen häufig nicht in Rational-Choice-Ansätzen behandelt werden, dass dies aber durchaus möglich ist (vgl. KUNZ 2004: 36). Aufgrund dieser uneinheitlichen Einschätzungen wird im Rahmen der dritten Problemstellung angenommen, dass für eine überzeugende Erklärung von komplexem Policy-Lernen, das der Veränderung von Akteurs-Zielen entspricht, das „einfache“¹⁹ SEU-Modell nicht ausreichend ist. Daher wird zur Lösung der Problemstellung eine Erweiterung des SEU-Modells angewendet: das „Framing-Konzept“ (ESSER 2001: 260) von Hartmut Esser. Laut Esser handelt es sich beim Framing-Konzept um eine allgemeine Handlungstheorie für „alle Gesellschaftswissenschaften“ (ESSER 2001: 330) und für „alle Paradigmen und Handlungstypen“ (ESSER 2001: 329), basierend auf den Regeln des SEU-Modells (vgl. ebd.). Es wird sich dabei auf die Erklärung von individuellem Handeln beschränkt, kollektive Folgen werden in der Grundkonzeption des Framings nicht thematisiert (vgl. ESSER 2001: 330). Wenn das Framing-Konzept also einer Handlungstheorie zur Erklärung jeglichen Handelns, zumindest auf der Individualebene entspricht, müsste damit auch komplexes Policy-Lernen überzeugend erklärt werden können. Dementsprechend wird in der vorliegenden Arbeit vermutet, dass mittels des Framing-Konzepts komplexes Policy-Lernen und damit die Veränderung von Akteurs-Zielen überzeugend handlungstheoretisch rekonstruiert werden können, was zur dritten Forschungsfrage führt:

3. Erklärt das „Framing-Konzept“ von Hartmut Esser komplexes Policy-Lernen überzeugender als die handlungstheoretisch rekonstruierten, lerntheoretischen Ansätze?

Dabei wird das komplexe Policy-Lernen als die Veränderung von Akteurs-Zielen im Rahmen des Framing-Konzepts handlungstheoretisch rekonstruiert. Ziel ist es dabei, komplexes Policy-Lernen durch Framing als nutzenmaximierendes Handeln von individuellen Akteuren zu erklären. Um genannte Problemstellungen im Hinblick auf Qualität und Umfang der vorliegenden Arbeit sinnvoll bearbeiten und zugehörige Forschungsfragen adäquat beantworten zu können, ist eine Eingrenzung des Themas unerlässlich, die im nächsten Unterkapitel erfolgt.

¹⁷ In der Literatur finden sich, u.a. die Bezeichnungen als „strukturell-individualistisches Analyseschema“ (vgl. KUNZ 2004: 26) oder „soziologische Erklärung“ (vgl. ESSER 1996: 94).

¹⁸ Hervorhebungen in Zitaten entstammen generell den angegebenen Quellen.

¹⁹ Durch die Bezeichnung als „einfach“, soll in der vorliegenden Arbeit nur aufgezeigt werden, dass es sich um das nicht-erweiterte SEU-Modell handelt.

1.4 Eingrenzung des Themas

Das Hauptziel der vorliegenden Arbeit ist auf die Untersuchung von Prozessen des Policy-Lernens gerichtet. Zu diesem Zweck wird sich auf die Analyse von Vorgängen auf der Mikroebene fokussiert, also auf Policy-Lernen bei individuellen, politischen Akteuren. Somit wird auf das Konzept des methodologischen Individualismus zurückgegriffen, wodurch kollektive auf individuelle Effekte zurückgeführt werden. Es gilt jedoch zu bedenken: „Sozialwissenschaftler sind im Unterschied zu Psychologen im Allgemeinen nicht an der Erklärung des Verhaltens einzelner Personen, sondern vielmehr an der Erklärung kollektiver Effekte und Regelmäßigkeiten interessiert“ (DIEKMANN/VOSS 2004: 21). Dennoch „[rückt] individuelles Verhalten (...) nicht völlig zu Unrecht in den Mittelpunkt sozialwissenschaftlicher Untersuchungen“ (COLEMAN 1991: 1), denn auf diese Weise soll „das Verhalten des Systems über das Verhalten seiner Bestandteile [erklärt]“ (COLEMAN 1991: 3) werden. Da die Politikwissenschaft zu den Sozialwissenschaften gehört (vgl. PAPPI 2003: 82), wird in der vorliegenden Arbeit durch die Untersuchung von Policy-Lernen individueller Akteure, auch ein Phänomen der Makroebene behandelt, nämlich politische Veränderungen, die als Folgen von Policy-Lernen entstehen. Diese Absicht ergibt sich einerseits aus dem zitierten Anspruch der Sozialwissenschaften, Aggregate zu erklären. Andererseits ist diese Vorgehensweise angebracht, da die ausgewählten lerntheoretischen Ansätze ebenfalls, wie dargestellt, die Erklärung von kollektiven Phänomenen beabsichtigen und dazu im Rahmen des methodologischen Individualismus auf die Ebene des Individuums zurückgreifen. Darüber hinaus ist die Untersuchung von kognitiven Phänomenen mit Schwierigkeiten verbunden, die durch die Einbettung in die Erklärung eines kollektiven Tatbestands gemildert werden. So ist der Prozess des Policy-Lernens aufgrund seiner kognitiven Natur nur schwer modellierbar (vgl. HALL 1993: 290), z.B. hinterlassen von Ideen als kognitive Konstrukte bei Veränderungen keine unmittelbaren empirischen Spuren: „ideas do not leave much of a trail when they shift“ (cb.). Darüber hinaus ergeben sich weitere Einschränkungen, da in den ausgewählten Ansätzen jeweils ein nominaler Lernbegriff verwendet wird. Dadurch fällt die problematische, da normative Bewertung von Lernprozessen weg, weil Policy-Lernen an Veränderungen und nicht an Verbesserungen festgemacht wird (vgl. BANDELOW 2003a: 310). Diese Abgrenzung geht einher mit einer weiteren Beschränkung durch Auswahl der genannten Ansätze. Deren Autoren teilen ein analytisch-erklärendes Wissenschaftsverständnis, d.h. das Forschungsinteresse ist im Allgemeinen auf adäquater Erklärungen für politische Phänomene gerichtet. Es werden somit in der vorliegenden Arbeit keine Ansätze behandelt, in denen sich auf einfaches bzw. Verbesserungslernen beschränkt wird oder in denen normative Vorschläge für bessere, politische Maßnahmen gemacht werden. Des Weiteren wird in der Arbeit nicht das Ziel verfolgt, eine „Theorie des Policy-Lernens“ aufzustellen. Dies äußert sich vor allem darin, dass die Rekonstruktionen auf die

Mikroebene beschränkt bleiben bzw. keine Aggregationsprozesse mittels alternativer Konzepte erklärt werden. Aus selbigem Grund wird im 4. Kapitel die Untersuchung von Policy-Lernen auf die Rekonstruktion von komplexem Lernen im Rahmen des Framing-Konzepts verengt. Abschließend bleibt festzuhalten, dass in der vorliegenden Arbeit allgemein nur Ansätze behandelt werden, die dem Bereich der Politikwissenschaft zuzuordnen sind, einen konkreten politikwissenschaftlichen Bezug aufweisen oder für politikwissenschaftliche Phänomene anschlussfähig sind. Damit sind die Grenzen der vorliegenden Arbeit benannt. Im nächsten Unterkapitel erfolgt die Erläuterung, wie bei der folgenden Untersuchung im Detail vorgegangen wird.

1.5 Methodische Vorgehensweise

In der vorliegenden Arbeit werden politikwissenschaftliche Ansätze behandelt, in denen politisches Lernen thematisiert wird. Die Ziele dabei sind es, drei Problemstellungen zu lösen, die in dieser Einleitung erarbeitet wurden und dazu drei zugehörige Forschungsfragen zu beantworten. Dazu werden im 2. Kapitel die jeweils zu verwendenden Untersuchungsmethoden, die Rekonstruktions- sowie Bewertungskriterien erläutert. Im 3. Kapitel werden die drei ausgewählten Ansätze zunächst inhaltlich ausführlich dargestellt und schließlich systematisch rekonstruiert und bewertet. Dabei wird untersucht, ob es sich um adäquate, wissenschaftliche Erklärungen von Policy-Lernen handelt (1. Problemstellung/ Forschungsfrage). Da ein negatives Ergebnis vermutet wird, folgt die Rekonstruktion der Ansätze als handlungstheoretische Erklärungen von Policy-Lernen, unter Verwendung des SEU-Modells (2. Problemstellung/Forschungsfrage). Dabei wird angenommen, dass mittels des „einfachen“ SEU-Modells nur einfaches Policy-Lernen überzeugend erklärt werden kann. Deshalb wird im 4. Kapitel das komplexe Policy-Lernen mittels eines alternativen Ansatzes, dem Framing-Konzept als Erweiterung des SEU-Modells, rekonstruiert (3. Problemstellung/ Forschungsfrage). Schließlich werden im 5. Kapitel die Ergebnisse der Arbeit zusammengefasst und ein kurzer Ausblick auf mögliche Anknüpfungsmöglichkeiten an Policy-Lernen in der Politikwissenschaft unternommen. Am Ende der Arbeit wird außerdem ein abschließendes Fazit gezogen. Zunächst werden im folgenden Kapitel die theoretischen Grundlagen der vorliegenden Arbeit dargelegt.

2 THEORETISCHE GRUNDLAGEN: Untersuchungsmethoden und Bewertung

2.1 Untersuchungsmethode der Rekonstruktion

Im 2. Kapitel werden die Methode der Rekonstruktion, die den folgenden Untersuchungen zugrunde liegt, die Schemata und Bewertungskriterien der deduktiv-nomologischen und strukturalistisch-individualistischen Erklärungen sowie die Grundlagen des SEU-Modells dargestellt. Zunächst wird die Frage beantwortet, was unter einer Rekonstruktion zu verstehen ist.

Eine Rekonstruktion²⁰ ist ein analytisches Verfahren zur Bearbeitung wissenschaftlicher Konzepte (vgl. DRUWE 1995: 57). Intention ist die Nutzbarmachung von Konzepten in einem aktuellen Rahmen als Modell oder als Hypothese(n) (vgl. ebd.). Es werden der logische Aufbau der Argumentation und der korrekte Inhalt der Aussagen dieser Konzepte untersucht (vgl. ebd.). Absicht, Prämissen, Argumente und Ergebnisse eines Autors werden mittels der Rekonstruktion analytisch getrennt (vgl. DRUWE 1994: 86). Es gilt dabei, die Absicht eines Autors zu erkennen, die zugrunde liegenden Prämissen herauszuarbeiten, die Argumentation logisch stringent wiederzugeben und schließlich das Ergebnis adäquat darzustellen. Leitend sind dabei die Anforderungen des Rationalitätspostulats: Präzision, Intersubjektivität und Begründbarkeit (vgl. DRUWE 1994: 56–60): Formulierungen müssen präzise, in empirisch-analytischer Sprache erfolgen (Anforderung der Präzision). Außerdem ist die angewendete Methode für jeden nachvollziehbar zu gestalten (Anforderung der Intersubjektivität) und Argumente sind zu begründen (Anforderung der Begründbarkeit). Die Rekonstruktion wird anhand von drei Prinzipien durchgeführt, nämlich den Prinzipien der Similarität, Präzision und Konsistenz (vgl. DRUWE 1994: 86f.; vgl. DRUWE 1995: 57–60): So gilt es erstens gemäß dem Prinzip der Similarität, die Ideen eines Autors in die Rekonstruktion seines Werkes zu übernehmen. Zweitens sind nach dem Prinzip der Präzision die Begrifflichkeiten eines Autors präzise in empirisch-analytischer Sprache darzustellen. Dies bedeutet, damals wie heute gleich lautende Begriffe werden auf Sinngleichheit untersucht. Gegebenenfalls ergibt sich daraus die Einsicht, dass sich im Laufe der Zeit ein Begriff in seiner Bedeutung geändert hat. Demnach ist festzuhalten, was ein Autor unter dem Begriff ver-

²⁰ Genau genommen handelt es sich um die Methode der „rationalen Rekonstruktion“. In der vorliegenden Arbeit wird nur von der Methode der Rekonstruktion gesprochen, da keine Formalisierungen der untersuchten Ansätze vorgenommen werden. Davon abgesehen entsprechen sich die beiden Untersuchungsverfahren (vgl. DRUWE 1995: 57).

standen hat und was zur heutigen Zeit darunter verstanden wird. Drittens gilt **bei einer Rekonstruktion** das Prinzip der Konsistenz, d.h. die Argumente eines **Autors** sind konsistent darzustellen. Dies bedeutet, die Argumente werden **logisch geordnet**, so dass eine stringente Abfolge erkennbar wird und ein Argument **zum nächsten hinführt**. Alle Argumente stützen dabei die Prämissen und münden schließlich beim intendierten Ziel eines Autors.

Laut Stegmüller ist eine Rekonstruktion nicht wahr oder unwahr, sondern **nur mehr oder weniger zutreffend** (vgl. STEGMÜLLER 1974: 4). Druwe hält **fest**, dass mit einer Rekonstruktion „ein mögliches Modell des rekonstruierten Textes geboten wird, nicht aber eine wahre Interpretation. Die Rekonstruktion belegt, daß ein Text gültig (logische Struktur) ist, d.h. widerspruchsfrei“ (DRUWE 1995: 59) Es kann also mehrere Rekonstruktionen eines Ansatzes geben, z.B. **beschränkt auf verschiedene Aspekte einer Arbeit** (vgl. ebd.). Dabei ist immer **der Rekonstruktion der Vorzug zu geben, die das Prinzip der Konsistenz beachtet** (vgl. STEGMÜLLER 1974: 4f.). Der Nutzen bzw. der Erfolg einer Rekonstruktion wird von Mittelstraß wie folgt zusammengefasst:

„Eine Rekonstruktion liegt vor bzw. gilt als gelungen, d.h. als adäquat, wenn eine Konstruktion K', für einen gegebenen begrifflichen Zusammenhang K substituiert, K nicht nur in allen wesentlichen Teilen korrekt wiedergibt, sondern zugleich diejenigen Intentionen, die K zu erfüllen sucht, besser – zumindest nicht schlechter – erfüllt als K.“

(MITTELSTRÄß 1984: 128f.)

Nachdem damit die Methode der Rekonstruktion dargestellt wurde, wird sich **im folgenden Unterkapitel Aufbau und Kriterien einer wissenschaftlichen Erklärung** zugewendet.

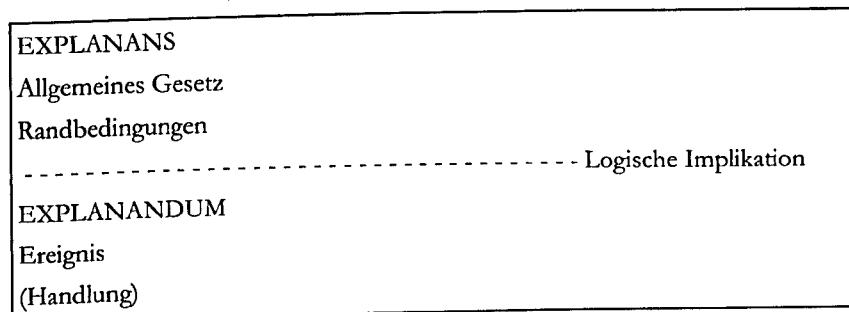
2.2 Kriterien der deduktiv-nomologischen Erklärung

Wissenschaftliche Erklärungen beantworten „Warum-Fragen“ (HEMPPEL 1977: 2). Es werden zwei Arten von Erklärungen unterschieden, die „**induktiv-statische Erklärung**“ (HEMPPEL 1977: 3) und die „**deduktiv-nomologische (...) Erklärung**“ (ebd.). In der vorliegenden Arbeit werden die Kriterien der deduktiv-nomologischen Erklärung erarbeitet und zur Bewertung genutzt, da diese Art der Erklärung von „den meisten empirisch-theoretisch arbeitenden Wissenschaftlern angewendet werden dürfte (...) [und] es keine deutlich bessere Alternative zu diesem Modell gibt“ (OPP 2002: 46). Eine wissenschaftliche Erklärung²¹ besteht dabei aus bestimmten Elementen und sie folgt bestimmten Kriterien. Die Ele-

mente sind Bestandteile des so genannten „**deduktiv-nomologischen**“ (KUNZ 1996a: 29) bzw. „**D-N-Schema**“ (ebd.) oder „**Hempel-Oppenheim-Schema**“ (ebd.), benannt nach dessen Begründern (siehe HEMPEL/OPPENHEIM 1948). Im nächsten Abschnitt folgen zunächst die Darstellungen der Elemente der deduktiv-nomologischen Erklärung. Im Anschluss daran werden die zugehörigen Kriterien angeführt.

Eine wissenschaftliche Erklärung besteht aus einem Explanandum und einem Explanans (vgl. DRUWE 1995: 37). Ersteres bezeichnet das zu erklärende Ereignis und letzteres umfasst die vorliegenden Randbedingungen und mindestens ein allgemeines Gesetz, das der „nomologische Kern“ (KUNZ 1996a: 29) jeder Erklärung ist. Das wirkende, allgemeine Gesetz stellt die Verbindung zwischen dem Explanans und dem Explanandum her. Das Ereignis muss logisch aus dem allgemeinen Gesetz abgeleitet werden können. Vereinfacht gesagt, beantwortet das wirkende Gesetz die „Warum-Frage“ danach, wie der postulierte Zusammenhang funktioniert. Es stellt den theoretischen Mechanismus dar, aufgrund dessen das untersuchte Ereignis erklärt werden kann. Gesetzesaussagen stellen Konditional-Sätze dar und können als „Wenn-dann- oder Je-desto-Sätze“ (OPP 2002: 48) geschrieben werden. Dabei sind die Randbedingungen einer Erklärung „eine raum-zeitlich lokalisierte Menge derjenigen Objekte, die die Wenn-Komponente bezeichnet“ (ebd.). Die „Dann-Komponente der Gesetzesaussage“ (ebd.) dagegen bezieht sich auf das zu erklärende Phänomen, also auf das Explanandum (vgl. ebd.). Bevor im nächsten Abschnitt die Kriterien einer wissenschaftlichen Erklärung thematisiert werden, erfolgt in Abbildung 1 die schematische Darstellung der deduktiv-nomologischen Erklärung.

Abbildung 1: Das deduktiv-nomologische Erklärungsschema
(vereinfacht nach ESSER 2001: 206)



Die Bezeichnungen als „wissenschaftliche Erklärung“ und als „deduktiv-nomologische Erklärung“ werden im weiteren Verlauf der vorliegenden Arbeit synonym verwendet.

„Unter welchen Bedingungen sind Erklärungen adäquat, d.h. akzeptabel?“ (OPP 2002: 49). Diese Frage bezieht sich auf die vier Kriterien, die bei einer wissenschaftlichen Erklärung eingehalten werden müssen. Sie lauten wie folgt:

1. Das Explanandum muss logisch korrekt aus dem Explanans abgeleitet werden (vgl. ebd.).
2. Das Explanans muss Randbedingungen sowie mindestens ein allgemeines Gesetz enthalten (vgl. ebd.). Die Randbedingungen werden von singulären Sätzen beschrieben, es sind die konkreten Sachverhalte, die dazu führen, dass sich das Explanandum ereignet, jedoch nur, wenn ein Gesetz Bestandteil der Erklärung ist (vgl. ebd.). Fehlt dieses Gesetz „bleibt nämlich offen, warum bestimmte und nicht andere singuläre Sachverhalte als Ursachen oder Bedingungen für ein zu erklärendes Phänomen in Betracht kommen“ (OPP 2002: 50).
3. Das Explanans muss empirisch gehaltvoll sein, also Informationen über die Realität liefern (vgl. OPP 2002: 51).
4. Das Explanans soll sich empirisch bewährt haben (vgl. ebd.).

Opp bezeichnet diese Kriterien als „minimale Adäquatheitsbedingungen“ (OPP 2002: 52), die alle Erklärungen von Ereignissen erfüllen müssen und die auch dann gelten, „wenn Wissenschaftler nicht in der (...) beschriebenen Weise (der deduktiv-nomologischen Erklärung – R.L.) vorgehen“ (ebd.). Damit lautet „das Ziel der empirischen Forschung in den Politik- und Sozialwissenschaften (...), Erklärungen sozialer Tatbestände zu entwickeln, die der D-N-Struktur genügen“ (KUNZ 1996b: 155). Die Grundlagen der deduktiv-nomologischen Erklärung sind somit dargestellt. Im nächsten Unterkapitel werden Aufbau und Kriterien der strukturalistisch-individualistischen Erklärung thematisiert.

2.3 Kriterien der strukturalistisch-individualistischen Erklärung

Durch strukturalistisch-individualistische Erklärungen werden die verschiedenen System-Ebenen einerseits analytisch unterschieden und andererseits miteinander verbunden (vgl. KUNZ 1996a: 25). Dabei stehen häufig Aggregate im Fokus politikwissenschaftlicher Untersuchungen (vgl. ebd.). Die Erklärung eines aggregierten Phänomens ist nur durch den Rückgriff auf individuelle Handlungen zu leisten (vgl. KUNZ 1996a: 26). Grundlegend kann das Konzept der strukturalistisch-individualistischen Erklärung in drei Schritte untergliedert werden, die drei Verbindungen entsprechen²² (vgl. ESSER 1996: 93): die Verbindung von Makro-

und Mikro-Ebene (vgl. ESSER 1996: 94), die Verbindung auf der Mikro-Ebene (vgl. ESSER 1996: 95) und die Verbindung von Mikro- und Makro-Ebene (vgl. ESSER 1996: 97). Esser spricht auch von drei Logiken (vgl. ESSER 1996: 91). Es wird unterschieden zwischen der „Logik der Situation“ (ESSER 1996: 94), der „Logik der Selektion“ (ebd.) und der „Logik der Aggregation“ (ESSER 1996: 96). Es folgt die Darlegung der einzelnen Logiken bzw. Verbindungen und Schritte. Beim ersten Schritt, der Logik der Situation wird die Situations- oder Makroebene mit der Akteurs- oder Mikroebene verbunden (vgl. ESSER 1996: 94). Dabei wird eine Verknüpfung der Umstände der Situation mit dem Zustand des Akteurs vorgenommen, indem die Situationsbedingungen und die Situationsalternativen durch einen Akteur anhand seiner subjektiven Erwartungen und Bewertungen registriert werden (vgl. ebd.). Diese Verknüpfung wird über „Brückenhypothesen“ (ebd.) vorgenommen, die die Situation aus der Sicht des Akteurs beschreiben bzw. definieren.

„Die Brückenhypothesen übersetzen zunächst auf möglichst typisierte Weise die ‚objektiven‘ Merkmale der Situation in die beiden zentralen Variablen der Logik der Selektion: Erwartungen und Bewertungen.“

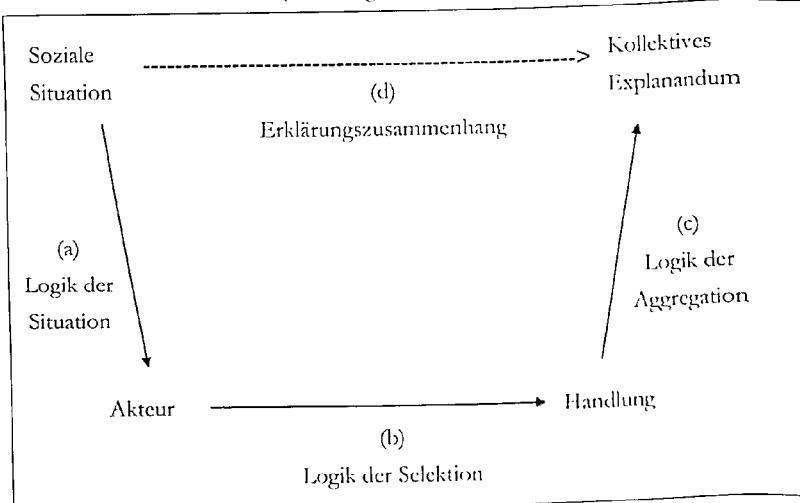
(ESSER 1996: 120)

Beim zweiten Schritt findet im Rahmen der Logik der Selektion die Erklärung des individuellen Handelns statt (vgl. ESSER 1996: 94). Es ist die Verbindung des Akteurs und seines individuellen Handelns auf der Mikroebene (vgl. ESSER 1996: 95). Hier befindet sich der „nomologische Kern“ (ebd.) der Erklärung, der bereits bei den Grundlagen der deduktiv-nomologischen Erklärung thematisiert wurde. Im strukturalistisch-individualistischen Schema entspricht der nomologische Kern einer Handlungstheorie, die die Funktion eines allgemeinen Gesetzes übernimmt (vgl. ESSER 1996: 94f.). Damit wird ein Mechanismus angegeben, nach dem sich die Akteure bei der Wahl einer Handlung richten (vgl. ESSER 1996: 94). Es wird dadurch „die methodisch erforderliche allgemeine und kausale funktionale Beziehung zwischen den situational geprägten Erwartungen und Bewertungen beim Akteur und dem Handeln hergestellt“ (ESSER 1996: 95). Diese Beziehung wird z.B. „in Form einer ‚wenn ... , dann ... ‘-Aussage“ (ebd.) hergestellt, was auch die Art der Darstellung in der vorliegenden Arbeit ist. Der dritte Schritt ist schließlich die Logik der Aggregation, in deren Rahmen Mikro- und Makroebene verbunden werden (vgl. ESSER 1996: 97). Zentral ist dabei die Bündelung von individuellen Handlungen zu kollektiven Effekten, was gemäß „Transformationsregeln“ (ebd.) verläuft. Die Transformationsregeln enthalten dabei situationsspezifische Informationen sowie generelle Regeln für diesen Aggregationsprozess (vgl. ebd.). Abschließend werden die drei Schritte der strukturalistisch-individualistischen Erklärung wie folgt zusammengefasst (siehe auch Abbildung 2), nämlich als „die typisierende Beschreibung von Situationen über Brückenhypothesen; die Erklärung der Selektion von Handlungen durch die Akteure über eine allgemeine Handlungstheorie; und die Aggregation der indivi-

²² In der vorliegenden Arbeit wird der Darstellung bei Esser (vgl. ESSER 1996) gefolgt.

duellen Handlungen zu dem kollektiven Explanandum über Transformationsregeln“ (ebd.). Damit ist die Darstellung der strukturalistisch-individualistischen Erklärung abgeschlossen und es folgt im nächsten Unterkapitel die Erläuterung des SEU-Modells, das im Rahmen der vorliegenden Arbeit angewendet wird.

Abbildung 2: Das strukturalistisch-individualistische Erklärungsschema (leicht abgewandelt nach ESSER 1996: 98)



2.4 Grundlagen des SEU-Modells

Nachdem in den vorherigen Unterkapiteln die Untersuchungsmethode der Rekonstruktion sowie die Kriterien der wissenschaftlichen und soziologischen Erklärung dargelegt wurden, gilt es zum Abschluss der Darstellung der theoretischen Grundlagen, zentrale Punkte einer Handlungstheorie zu erarbeiten. Diese Handlungstheorie wird im Rahmen der Rekonstruktion der lerntheoretischen Ansätze als strukturalistisch-individualistische Erklärungen zur Anwendung kommen. Eine Handlungstheorie ist für die strukturalistisch-individualistische Erklärung eines Phänomens notwendig, da durch sie präzise festgelegt wird, wie der individuelle Akteur eine bestimmte Handlungsalternative wählt (vgl. ESSER 1996: 95). Dazu muss die Handlungstheorie ein allgemeines, nomologisches Gesetz enthalten (vgl. ESSER 1996: 94). Sie wird auch als der „analytisch-nomologische Kern“ (ESSER 1996: 95) einer Erklärung bezeichnet.

Eine Handlungstheorie, die für eine strukturalistisch-individualistische Erklärung in Frage kommt, ist die „sog. Wert-Erwartungstheorie“ (ebd.), die dem „Subjec-

tive Expected Utility“-Modell (SEU-Modell) entspricht (KUNZ 2004: 43). Das SEU-Modell stellt ein präzise formalisiertes Entscheidungsmodell der Nutzentheorie dar (vgl. KUNZ 2004: 43). Es weist in den Sozialwissenschaften den höchsten Bekanntheits- und Verbreitungsgrad auf (vgl. ebd.) und wird von Esser als am ehesten geeignet für eine strukturalistisch-individualistische Erklärung angesehen (vgl. ESSER 1999: 247f.). Esser spricht sogar von der „einzigen brauchbaren Theorie der Selektion von Handlungen und Aktivitäten“ (ESSER 2001: 268). Dabei handelt es sich eigentlich nur um ein Modell des Selektionsprozesses von Akteuren, da „keine empirische Beschreibung oder Erklärung auch der Vorgänge im Gehirn oder in den Muskeln des Akteurs“ (ESSER 1999: 249) geleistet wird. Es wird dennoch als absolut ausreichend angesehen, um mittels des SEU-Modells soziologische Erklärungen zu leisten, da das Modell anschlussfähig für weitergehende Erklärungsleistungen ist (vgl. ebd.). Dabei übersteigt das SEU-Modell die allgemein anerkannten Grundlagen von Rational-Choice-Theorien, es stellt eine so genannte „Zusatzzannahme“ (KUNZ 2004: 43). Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die Kernannahmen von Rational-Choice auch für das SEU-Modell gelten. Sie bestehen aus dem Prinzip des methodologischen Individualismus, welches bereits dargestellt wurde, sowie aus der Annahmen von zielgerichtetem, intentionalem Handeln unter situativen Beschränkungen und dem Prinzip der Nutzenmaximierung als Rationalitätskonzept (vgl. KUNZ 2004: 36). Das dabei zugrunde liegende Menschenbild wird von Lindenberg unter dem Akronym „RRIEEMM“ (LINDBERG 1985: 100) zusammengefasst. „RRIEEMM“ steht für die Bezeichnungen „Resourceful (...); Restricted (...); Expecting (...); Evaluating (...); Maximizing (...) Man“ (ebd.). Damit wird der Mensch als ein Akteur angenommen, der unter einschränkenden Bedingungen handeln muss, dabei aber stets neue Lösungen suchen kann um Ziele zu erreichen, wobei er Erwartungen hinsichtlich der Wahrrscheinlichkeit dieser Zielerreichung bildet (vgl. ebd.; vgl. KUNZ 2004: 38). Außerdem bewertet er der den antizipierten Nutzen jeder Handlungsmöglichkeit und wählt letztendlich immer die Alternative, von der er annimmt, dass er damit seinen Nutzen maximiert (vgl. LINDBERG 1985: 100; vgl. KUNZ 2004: 38). Im nächsten Abschnitt folgt die Darstellung des SEU-Modells als Zusatzannahme zum Rational-Choice-Kern.

Im SEU-Modell werden Bewertungen und Erwartungen miteinander verbunden, um den subjektiven Nutzen einer Handlungsalternative für einen Akteur als Basis seiner Handlungswahl zu ermitteln (vgl. KUNZ 2004: 44). Gemäß der SEU-Selektionsregel wählt ein Akteur immer die Handlungsalternative mit dem höchsten SEU-Wert (vgl. KUNZ 2004: 45). Der SEU-Wert setzt sich „aus den Bewertungen der Folgen des Handelns und den Erwartungen, daß das Handeln die betreffenden Folgen habe“ (ESSER 1999: 252) zusammen. Damit ist das SEU-Modell in seinen Grundlagen dargestellt. Bevor sich im 3. Kapitel der Untersuchung der lerntheoretischen Ansätze zugewendet wird, folgt eine formalisierte Darstellung des Modells in Abbildung 3.

Abbildung 3: Das formalisierte SEU-Grundmodell
(KUNZ 2004: 45)

„SEU(H _i)	=	$p_{i1} \cdot U_1 + p_{i2} \cdot U_2 + p_{i3} \cdot U_3 + \dots p_{in} \cdot U_n = \sum_j p_{ij} \cdot U_j$
SEU	=	subjektiv erwarteter Nutzen der Handlungsalternative (Nettonutzen)
H _i	=	Handlungsalternative i
p _{ij}	=	subjektive Erwartung (Wahrscheinlichkeit) der Handlungskonsequenz j der Handlungsalternative i (wobei $\sum_j p_{ij} = 1$, d.h. die Ereignisse sind erschöpfend und schließen sich gegenseitig aus)
U _j	=	subjektive Bewertung der Handlungskonsequenz j (hier fehlt das Subskript i, da die Bewertung eines Ereignisses unabhängig von der Handlungsalternative i ist).“

3 REKONSTRUKTION: Lerntheoretische Ansätze zur Erklärung von Policy-Lernen

3.1 Auswahl der Ansätze zum Policy-Lernen

Im folgenden Unterkapitel wird die Auswahl von drei lerntheoretischen Ansätzen begründet, die im Rahmen der vorliegenden Arbeit untersucht werden. Nach einer kurzen Begründung dieser Vorgehensweise wird die hohe Relevanz der ausgewählten Ansätze im Forschungsstand belegt. Dies geschieht anhand wertender Einschätzungen wissenschaftlicher Autoren und dem Nachweis der häufigen Thematisierung der drei Arbeiten in politikwissenschaftlichen Quellen²³. Zum Abschluss des Unterkapitels wird die Ausarbeitung der Ansätze betrachtet, d.h. es wird aufgezeigt, in wie vielen Arbeiten und über welchen Zeitraum hinweg der jeweilige Autor seinen Ansatz elaboriert hat.

Die Beschränkung auf eine Auswahl an Ansätzen wird in der vorliegenden Arbeit als notwendig angesehen, da sich der Forschungsstand zum Thema Policy-Lernen als sehr uneinheitlich und unstrukturiert darstellt. Die Vielzahl heterogener Untersuchungen und Arbeiten wurde in der Einleitung bereits kurz dargestellt. Das Ziel der vorliegenden Arbeit besteht jedoch nicht in einer vollständigen Aufarbeitung des Forschungsstandes sondern in einer aspektorientierten Untersuchung, weshalb sich auf wenige, zentrale Konzepte der Forschung zum Policy-Lernen beschränkt wird. Ausgewählt wurden schließlich das „Advocacy-Coalition-Framework“ (ACF) von Paul Sabatier (vgl. SABATIER 1993), der „Epistemic-Communities“-Ansatz (EC-Ansatz) von Peter Haas (vgl. HAAS 1992b; vgl. ADLER/HAAS 1992) sowie der „Social-Learning“-Ansatz (SL-Ansatz) von Peter Hall (vgl. HALL 1993). Es folgt der Nachweis der Relevanz der Ansätze in der politikwissenschaftlichen Literatur. Dabei werden die Arbeiten im folgenden Abschnitt nicht getrennt behandelt, da es bei den genannten Quellen teilweise zu Überschneidungen kommt.

Die Konzepte von Sabatier und Hall werden als die „beiden – gemessen an der theoretischen und empirischen Rezeption – einflussreichsten lerntheoretischen Ansätze der Policy-Analyse (...)“ (BANDELOW 2003b: 99) gesehen. Sabatiers Arbeit kommt dabei „wohl die größte Bedeutung (...)“ (BANDELOW 2003b: 106) beim Einbezug von Policy-Lernen in der Policy-Analyse zu.

²³ Wegen der Vielzahl an Quellen sind die nachfolgenden Aufzählungen nicht abschließend.

Peter Halls Sammelband zum Einfluss von ökonomischen Ideen (vgl. HALL 1989a) wird als einflussreichstes Buch in diesem Bereich betrachtet (vgl. BUSCH/BRAUN 1999: 2; vgl. NULLMEIER 1997: 112) und auch seinen Arbeitsergebnissen wird eine dominante Position in der Policy-Literatur becheinigt (vgl. BUSCH/BRAUN 1999: 4).

Das Konzept der Epistemic-Communities von Peter Haas wird als „erste konzeptionelle Bündelung“ (NULLMEIER 1997: 116) zur Kognition im Bereich der Internationalen Beziehungen betrachtet. Haas schließt mit seinem Ansatz an frühere Arbeiten zu diesem Konzept an²⁴ (vgl. ADLER/HAAS 1992b: 370). Sein Zugang zum Policy-Lernen wird, unter den Konzepten der Internationalen Beziehungen als am ehesten geeignet betrachtet, auch im Bereich der Policy-Analyse angewendet werden zu können (vgl. BANDELOW 2003a: 311; vgl. BANDELOW 2003b: 102). Darüber hinaus wird dem Konzept häufige empirische Anwendung bescheinigt (vgl. BANDELOW 2003b: 102).

In der Literatur lassen sich zahlreiche Auseinandersetzungen mit den Arbeiten von Sabatier, Haas und Hall finden. Bei Auflistungen von insgesamt zwölf verschiedenen lerntheoretischen Ansätzen in zwei unabhängigen Quellen, sind die drei ausgewählten Ansätze jeweils präsent²⁵ (vgl. BANDELOW 2003a: 298f.; BIEGELBAUER 2007: 240). Darstellungen von oder Auseinandersetzungen mit Sabatiens ACF finden sich in zahlreichen deutsch- und englischsprachigen Lehrbüchern bzw. Enzyklopädien wieder (vgl. PARSONS 1995; vgl. GÖRLITZ/BURTH 1998; vgl. SMELSER/BALTES 2001; vgl. SCHUBERT/BANDELOW 2003; vgl. SCHNEIDER/JANNING 2006; vgl. MORAN/REIN/GOODIN 2006; vgl. BLATTER/JANNING/WAGEMANN 2007). Auch die Ansätze von Haas und Hall werden teilweise in den genannten Werken thematisiert (für beide: vgl. SCHUBERT/BANDELOW 2003; vgl. MORAN/REIN/GOODIN 2006; außerdem für Haas: vgl. SMELSER/BALTES 2001; für Hall: vgl. PARSONS 1995; außerdem für Hall: vgl. HAY 2002). Darüber hinaus werden die Ansätze in verschiedenen deutsch- und englischsprachigen Sammelbänden bedacht (vgl. BRAUN/BUSCH 1999; vgl. MAIER ET AL 2003a) sowie in Überblicken in deutsch- und englischsprachigen Zeitschriften (vgl. BENNETT/HOWLETT 1992; vgl. BIEGELBAUER 2007). Die Überlegungen von Haas werden außerdem in deutschen und englischen Zeitschriften der Internationalen Beziehungen thematisiert (vgl. SCHABER/ULBERT 1994; vgl. LEVY 1994 – in letztergenannter Quelle wird auch Halls Ansatz miteinbezogen). Dazu werden die Ansätze Sabatiens und Halls im Rahmen einer umfangreichen Sammelrezension behandelt, die zum Thema

„Ideen und Policies“ (MAIER 2001: 523) vorliegt. Schließlich wird der Ansatz von Sabatier als Grundlage für einen weiteren lerntheoretischen Ansatz benutzt (siehe BANDELOW 1999) und außerdem umfassend kritisiert (vgl. SCHLAGER 1995; vgl. SCHLAGER/BLOMQUIST 1996). Um die Begründung der Auswahl der drei lerntheoretischen Ansätze abzuschließen, wird die Ausarbeitung der Ansätze kurz (und nicht abschließend) dargestellt. Peter Hall elaboriert seinen Ansatz in drei Publikationen (vgl. HALL 1986, 1989a, 1993). In der vorliegenden Arbeit wird der Schwerpunkt auf Halls Überlegungen zum Einfluss von Ideen (vgl. HALL 1989b, 1989c, beides in HALL 1989a) und auf seinen Social-Learning-Ansatz gelegt (vgl. HALL 1993). Der Ansatz von Peter Haas wird ebenfalls anhand von drei seiner Arbeiten untersucht (vgl. HAAS 1989, 1990, 1992a). In Bezug darauf wird sich auf die Darstellung des Epistemic-Communities-Konzeptes konzentriert (vgl. ADLER/HAAS 1992; vgl. HAAS 1992b; beides in HAAS 1992a). Schließlich werden noch die Ideen von Paul Sabatier untersucht. Sabatier selbst datiert den Ursprung seines Advocacy-Koalitionsansatzes auf ein Forschungsjahr 1981/82 (vgl. SABATIER 1993: 119f.) und die erste Veröffentlichung auf 1987 (vgl. SABATIER 1987). Es folgen verschiedene Aus- und Überarbeitungen in englischen und auch deutschen Fachzeitschriften (vgl. SABATIER 1988, 1993; vgl. JENKINS-SMITH/SABATIER 1994) sowie verschiedene Darstellungen und Ergänzungen in Sammelbänden (vgl. SABATIER/JENKINS-SMITH 1993; vgl. SABATIER 1999, 2007). In letztergenanntem Werk wird allein für die Zeit bis 1998/99 von 34, für die Zeit nach 1998/99 von mindestens 54 veröffentlichten Fallstudien, in denen das ACF genutzt wird, berichtet (vgl. SABATIER/WEIBLE 2007: 189f.).

Aufgrund der großen Präsenz, Würdigung und Verwendung der dargestellten Ansätze im Forschungsstand sowie deren umfangreiche Ausarbeitung, wird deren Auswahl für die vorliegende Arbeit als sinnvoll angesehen. Es wird angenommen, dass durch Einbezug dieser Ansätze die erarbeiteten Problemstellungen zum Policy-Lernen adäquat untersucht werden können. Im folgenden Unterkapitel wird sich zunächst dem Ansatz von Sabatier zugewendet.

²⁴ Das Epistemic-Communities-Konzept wird auf die Arbeiten von Haas (siehe HAAS 1964) und Ruggie (siehe RUGGIE 1975) zurückgeführt.

²⁵ Neben dem älteren Ansatz von Hecko (siehe HECKO 1974), findet sich nur noch der Ansatz von Rose (siehe ROSE 1991; 1993) in den beiden angegebenen Quellen.

3.2 Untersuchung des „Advocacy Coalition Framework“- (ACF) von Paul A. Sabatier²⁶

3.2.1 Darstellung²⁷ des ACF

Im folgenden Abschnitt wird Paul Sabatiens „Advocacy-Coalition-Framework“ (ACF) bzw. sein „Advocacy-Koalitionsansatz“²⁸ (SABATIER 1993: 116, Übersetzung durch Sabatier) behandelt. In einem ersten Schritt wird in diesem Unterkapitel der Inhalt des Ansatzes dargestellt, basierend auf der Fassung von 1993 (vgl. SABATIER 1993). Diese Rekapitulation stellt die Grundlage für die darauf folgende analytische Untersuchung dar. Der zweite Schritt der Untersuchung ist die Rekonstruktion des Ansatzes gemäß den Kriterien der deduktiv-nomologischen Erklärung. Als dritter Schritt erfolgt abschließend die Rekonstruktion des ACF anhand der Kriterien der strukturalistisch-individualistischen Erklärung. Zunächst wird der Inhalt des Advocacy-Koalitionsansatzes dargestellt. Dazu wird zu Beginn ein kurzer Gesamtüberblick über diese Arbeit gegeben, um den Rahmen des Ansatzes abzustecken. Dann folgt die Betrachtung von Aufbau und Funktionsweise der zentralen Bestandteile und schließlich werden die Verknüpfungen zwischen den Bestandteilen, also die Funktionsweise des gesamten Ansatzes an sich veranschaulicht.

Paul Sabatier verfolgt mit seinem Advocacy-Koalitionsansatz zwei Ziele: Erstens soll der „Policy-Cycle“, den Sabatier als eine „Phasenheuristik“ (SABATIER 1993: 118) kritisiert, durch ein „expliziteres Kausalmodell“ (ebd.) ersetzt werden und damit eine alternative Erklärung des Policy-Prozesses geliefert werden (vgl. ebd.). Dies impliziert schon das zweite Ziel, nämlich „Policy-Veränderungen (...) zu erklären“ (SABATIER 1993: 123). Um diese beiden Ziele zu erreichen, legt Sabatier als Untersuchungszeitraum eine Zeitspanne von mindestens einer Dekade (vgl. SABATIER 1993: 119f.) und als Untersuchungseinheit „Policy-Subsysteme“ (SABATIER 1993: 120) zugrunde. In diesen Subsystemen schließen sich politische Akteure zu „Advocacy-Koalitionen“ (SABATIER 1993: 128) zusammen. Dieser Zusammenschluss, von individuellen Akteuren zu einem kollektiven Akteur kommt durch die wesentliche Übereinstimmung „handlungsleitenden

²⁶ Der ACF wird in der Literatur fast ausschließlich Sabatier zugeschrieben, auch wenn vereinzelt Hank Jenkins-Smith als mitverantwortlich erwähnt wird (vgl. BANDELOW 2003a: 315). In der vorliegenden Arbeit wird sich auf Sabatier als Urheber des Ansatzes bezogen.

²⁷ In den Ansatz-Darstellungen wird die Autorensicht rekonstruiert (vgl. Kap. 3.3.1; 3.4.1; 4.2.1).

²⁸ Im Folgenden wird der Ansatz als Advocacy-Koalitionsansatz bzw. als ACF bezeichnet.

der Orientierungen“ (SABATIER 1993: 121), also durch „gemeinsame normative und kausale Vorstellungen“ (ebd.) der beteiligten Akteure zustande. Diese Vorstellungen und Orientierungen individueller und kollektiver Akteure werden als „belief-systems“ (ebd.) strukturiert.

Die zu erklärenden Policy-Veränderungen werden im Advocacy-Koalitionsansatz auf zwei Faktoren zurückgeführt. Sabatier unterscheidet hier kognitive Faktoren und nicht-kognitive Faktoren als Ursachen von politischen Veränderungen²⁹ (vgl. SABATIER 1993: 123). Einerseits kann „policy-orientiertes Lernen“ (SABATIER 1993: 122f.) als kognitiver Faktor bzw. kognitiver Prozess bei den Akteuren innerhalb einer Advocacy-Koalition oder über die Grenzen von mehreren Koalitionen hinweg zu Veränderungen führen. Andererseits können externe Faktoren als „nicht-kognitive Quelle des Wandels“ (SABATIER 1993: 123) Veränderungen bzw. Policy-Wandel nach sich ziehen. Jedoch formuliert Sabatier als „Hauptargument“ (ebd.) des Ansatzes, dass Policy-Lernen zwar stattfindet und Policy-Wandel beeinflusst, dass aber die Veränderung von Policy-Zielen der Akteure im Allgemeinen nur durch externe, sprich nicht-kognitive Faktoren bewirkt werden kann (vgl. ebd.). Im folgenden Abschnitt werden nun die zentralen Bestandteile, die bisher nur genannt wurden, anhand ihres Aufbaus und ihrer Funktionsweise betrachtet. Zunächst wird das Policy-Subsystem als Analyseeinheit des ACF betrachtet.

Laut Sabatier sind Policy-Subsysteme „die zweckmäßigste analytische Einheit, um den Policy-Wandel zu verstehen“ (SABATIER 1993: 120). Ein Policy-Subsystem ist gekennzeichnet durch „diejenigen Akteure oder Anzahl (sic!) öffentlicher und privater Organisationen, die aktiv mit einem Policy-Problem oder Policy-Fragen, wie beispielsweise der Luftreinhaltepolitik, (...) befaßt sind“ (ebd.). Diese Untersuchung von Subsystemen ist von der Betrachtung einzelner Institutionen, Ausschüsse und Behörden auf einer einzigen politischen Ebene abzugrenzen, im ACF auch Akteure auf unterschiedlichen politischen Ebenen beachtet werden (vgl. ebd.). Zur Begründung, warum Subsysteme am „zweckmäßigsten“ zum Verständnis von Policy-Wandel sind, führt Sabatier empirische Argumente an. Demnach erfordern die modernen, komplexen Gesellschaften, die ausgeweiteten Staatsfunktionen und die Problembeschaffenheit von Policies einen erheblichen Spezialisierungsbedarf der beteiligten Akteure (vgl. SABATIER 1993: 126). Sabatier sieht das Expertenwissen von politischen Akteuren auf wenige Politikfelder begrenzt und schlussfolgert daraus, dass politisch aktive Akteure in ihren jeweiligen Fachbereichen zur Bildung von relativ unabhängigen Policy-Subsystemen neigen (vgl. ebd.).

²⁹ Zu diesem Punkt wird im ACF an ein Modell von Ostrom (siehe ÖSTROM 1990) angeknüpft (vgl. BANDELOW 2003a: 318).

Die an einem Subsystem beteiligten Akteure lassen sich in drei Akteursgruppen unterscheiden: Es gibt „latente Akteure“ (SABATIER 1993: 126), die noch nicht in den Politik-Prozess eingegriffen haben, dies unter gewissen Umständen aber könnten, was eventuell zu einer Veränderung der subsysteminternen Verhältnisse führt (vgl. SABATIER 1993: 127). Des Weiteren gibt es so genannte „Policy-Vermittler“ (SABATIER 1993: 129), wie z.B. Regierungschefs, denen im Wesentlichen an einem Gesamtinteresse gelegen ist (vgl. ebd.). In der Regel sind Akteure in Policy-Subsystemen jedoch in Advocacy-Koalitionen aggregiert (vgl. SABATIER 1993: 121).

„Diese [Advocacy-Koalition – R.L.] besteht aus Personen in unterschiedlichen Positionen [gewählten Beamten, Politikern und Verwaltungsbeamten, Vorsitzenden von Interessengruppen, Wissenschaftlern], die ein spezifisches ‚belief system‘ teilen – d.h. ein Set von grundlegenden Wertvorstellungen, Kausalannahmen und Problemperspektiven – und die über längere Zeit einen durchschnittlichen Grad koordinierter Handlungen aufweisen.“

(SABATIER 1993: 127)

Die Absicht von Advocacy-Koalitionen besteht nun darin, jederzeit Strategien anzuwenden, „(...) deren Ziel eine oder mehrere institutionelle Innovationen sind, von denen angenommen wird, daß sie den Policy-Zielen förderlich sind“ (vgl. SABATIER 1993: 121). Demnach wird der Policy-Prozess vom Handeln der politischen Akteure und der Advocacy-Koalitionen geprägt. Setzt schließlich eine Advocacy-Koalition im Subsystem ihre Ziele durch (oder es gibt durch „Broker“ vermittelte Kompromisse), dann werden dadurch staatliche Maßnahmen eingeleitet (vgl. ebd.). Diese Maßnahmen wiederum führen zu „Policy Outputs auf der operationalen Ebene“ (ebd.) und schließlich zu „Wirkungen auf Problemparameter, die Zielobjekt des Handelns sind“ (ebd.) und zu Nebeneffekten (vgl. ebd.). Dieser prozessuale Zusammenhang sowie die damit verbundenen Folgen werden wiederum von den beteiligten individuellen Akteuren und Advocacy-Koalitionen durch ihre Belief-Systeme wahrgenommen (vgl. ebd.). Die gewonnenen Erkenntnisse werden gemeinsam mit neuen Informationen, die aus „Suchprozessen“ (ebd.) stammen oder durch externe Ereignisse aufgebracht werden, zur Veränderung der Belief-Systeme der Koalitionen verwendet (vgl. ebd.). Dies weist auf die beiden Möglichkeiten hin, durch die Policy-Veränderungen zustande kommen: erstens durch die Möglichkeit zu lernen und zweitens, durch die Wirkungen externer Faktoren (vgl. SABATIER 1993: 123). Diese beiden Ursachen des Policy-Wandels werden in einem späteren Abschnitt behandelt. Zunächst ist noch zu klären, warum im ACF als Aggregate Advocacy-Koalitionen thematisiert werden.

Die Betrachtung von Advocacy-Koalitionen wird als vorteilhaft gegenüber der Untersuchung formaler Institutionen bezeichnet, da in einem Subsystem sehr viele Akteure auf unterschiedlichen Ebenen aktiv sind (vgl. SABATIER 1993:

127) und deren hohe Anzahl und starke Verbreitung in „schmalere und theoretisch zweckmäßige Kategorien“ (ebd.) zu fassen ist. Eine Advocacy-Koalition wird als das passende „analytische Konzept“ (ebd.) dafür angesehen. Die Anzahl an Koalitionen im Subsystem ist abhängig von der Intensität eines Konfliktes. In konfliktarmen Policy-Subsystemen könnte es nur eine, in konfliktintensiveren Subsystemen zwischen zwei und vier Advocacy-Koalitionen geben (vgl. SABATIER 1993: 128). Dabei tendieren Advocacy-Koalitionen dazu, sich mit anderen Koalitionen zusammenzuschließen, die ähnliche Ziele verfolgen, um dadurch Ressourcen zu akkumulieren (vgl. ebd.). Dies führt letztendlich zur Formulierung gemeinsamer Standpunkte dieser Koalitionen und zu deren Verfestigung im Zeitverlauf (vgl. ebd.).

Nicht nur die Bildung, auch die Stabilität einer Advocacy-Koalition ist von ihrem Belief-System abhängig und außerdem sind „die gemeinsamen ‚beliefs‘ im wesentlichen für die Kohärenz von Politik verantwortlich“ (SABATIER 1993: 129). Diese Kohärenz der Politik wird also auf das Belief-System einer Advocacy-Koalition zurückgeführt, weil erstens, jede Koalition ihr Belief-System, sprich ihre Ziele und Werte in einem Politikfeld in staatliches Handeln, d.h. in Policy-Maßnahmen umsetzen will (vgl. SABATIER 1993: 121). Zweitens wird angenommen, dass staatliches Handeln bzw. die staatlichen Maßnahmen als Belief-Systeme konzeptualisierbar sind (vgl. SABATIER 1993: 120). Darüber hinaus enthält staatliches Handeln implizit Theorien über die Art und Weise, wie Policy-Ziele verwirklicht werden sollen³⁰ (vgl. SABATIER 1993: 120f.). Dies bedeutet also, Policy-Veränderungen entsprechen Veränderungen staatlicher Maßnahmen, wobei diese Maßnahmen nicht isoliert vom gesamten Politik-Prozess zu betrachten sind. Stattdessen enthalten staatliche Programme umfassende Theorien über die Beschaffenheit der zu lösenden Probleme, über die angestrebten Ziele und über die Art und Weise, wie diese Ziele zu erreichen sind (vgl. SABATIER 1993: 121). Nachdem erläutert wurde, dass die Akteure, um ihre Belief-Systeme in staatliche Politik zu transformieren, sich zu Advocacy-Koalitionen zusammenschließen, gilt es im folgenden Abschnitt den Aufbau und die Funktionsweise der Belief-Systeme zu erhellen.

Belief-Systeme sind „handlungsleitende Orientierungen (...), d.h. (...) Sets von Wertprioritäten und kausalen Annahmen darüber, wie diese zu realisieren sind“ (SABATIER 1993: 120). Ein Belief-System gibt die „Richtung“ (SABATIER 1993: 131) an, in die die Akteure staatliche Politik lenken wollen, während die „Fähigkeit“ (ebd.) zu dieser Lenkung auch von den Ressourcen der Akteure abhängt (vgl. ebd.). Durch das Belief-System werden alle Wahrnehmungen sowie alle kognitiven Aktivitäten und Prozesse verschiedenen Kategorien zugeordnet

³⁰ Bzgl. Policies als implizite Theorien wird im ACF Majone (vgl. MAJONE 1980) gefolgt (u.a.).

und anhand der dort bereits vorhandenen Elemente verknüpft. Demnach ist die Struktur von Belief-Systems in drei Kategorien eingeteilt: Es werden „Hauptkern“ bzw. „deep core“ (SABATIER 1993: 133), „Policy-Kern“ bzw. „Policy-core“ (ebd.) und „sekundäre Aspekte“ (ebd.) voneinander unterschieden³¹. Der Hauptkern enthält die „politische Philosophie eines Akteurs“ (ebd.). Hier finden sich seine Prämissen zu allgemeinen Normen und Werten und deren Verhältnis zueinander sowie sein Menschenbild etc. (vgl. ebd.). Der Hauptkern gilt be-reichsübergreifend und wird als kaum veränderbar angenommen³² (vgl. SABA-TIER 1993: 132), während der Policy-Kern auf ein bestimmtes Politikfeld begrenzt ist (vgl. SABATIER 1993: 133) und seine Veränderbarkeit zwar als schwierig, aber als möglich angenommen wird (vgl. SABATIER 1993: 132). Der Policy-Kern enthält fundamentale Annahmen über bestimmte Policies sowie Annahmen über die Beschaffenheit von Problemen und über Pläne, wie der eigene Hauptkern am besten verwirklicht werden könnte (vgl. SABATIER 1993: 133). Schließlich enthält ein Belief-System auch sekundäre Aspekte, die verglichen mit den Inhalten der anderen Kategorien am leichtesten veränderbar sind (vgl. SABATIER 1993: 132). Darunter werden Instrumente und Strategien verstanden, also Mittel und Wege, die dazu verwendet werden, den Policy-Kern im Subsystem in staatliche Policy-Maßnahmen umzusetzen (vgl. SABATIER 1993: 133). Um diese Umsetzung in Policy zu ermöglichen, aggregieren die individuellen, politischen Akteure zu Advocacy-Koalitionen anhand eines gemeinsamen Belief-Systems, das bezüglich den wichtigsten Punkten eines Policy-Bereichs (vor allem in Bezug auf Hauptkern und Policy-Kern) übereinstimmt (vgl. SABATIER 1993: 134). Wie genau funktioniert das Konzept des Belief-Systems, also wie kommen Belief-Systeme zustande und wie sieht die Verknüpfung mit den Handlungen der Akteure aus?

Sabatier geht bezüglich der Belief-Systeme von drei Prämissen aus bzw. er legt die Erkenntnisse von mehreren Autoren zugrunde (vgl. SABATIER 1993: 131): Erstens basieren die Belief-Systeme auf einer Wert-Erwartungstheorie³³. Demnach vergleichen die Akteure im Rahmen einer Handlung verschiedene Handlungsmöglichkeiten anhand ihres Nutzens für die Erreichung der eigenen Ziele, wobei im Fall der zugrunde gelegten Theorie die Präferenzen von Bezugsgrup-

pen bevorzugt werden (vgl. ebd.). Ausführlicher arbeitet Sabatier diese Theorie aber nicht in seinen Ansatz ein. Zweitens wird von einer eingeschränkten Rationalität der Akteure ausgegangen (vgl. ebd.), die im ACF mit einem Nutzenprinzip des „satisficing“³⁴ (ebd.) einhergeht. Drittens wird außerdem angenommen, dass politische Akteure bezüglich ihrer fokussierten Politikfelder handlungsleitende Überzeugungen, sprich Belief-Systeme, von hoher Komplexität und interner Konsistenz aufweisen³⁵ (vgl. ebd.). Sabatier sieht in diesen Prämissen allerdings ausdrücklich „nur Ausgangspunkte“ (ebd.), auf Grundlage derer er die drei bereits dargestellten, kognitiven Kategorien entwickelt (vgl. ebd.). Auch weist Sabatier auf die generellen Vorzüge von Ansätzen hin, die auf Belief-Systemen basieren. Beim Konzept der Belief-Systeme werden Interessen und Ansichten über geeignete Mittel, um diese Interessen durchzusetzen, neben den genannten Elementen wie Normen, Werten, Werterelationen und grundsätzlichen, ontologischen Annahmen integriert (vgl. SABATIER 1993: 130). Belief-Systeme sind dadurch „inklusiver“ (ebd.) als Modelle, die nur auf Interessen fokussieren. Sabatier nimmt auch in Anspruch, dass die Entstehung der Ziele der Akteure in Modellen, die auf Belief-Systemen basieren vielseitiger, „beispielsweise als ein Resultat von Sozialisation“ (ebd.) darstellbar ist. Nachdem die einzelnen Bestandteile des Advocacy-Koalitionsansatzes anhand ihres Aufbaus und ihrer Funktionsweise dargestellt wurden, folgt im nächsten Abschnitt die Präsentation der Zusammenhänge der einzelnen Teile, also die Erläuterung der Funktionsweise des Gesamtmodells.

Sabatier beschreibt, wie in einem Subsystem eine bestimmte Policy zustande kommt (vgl. SABATIER 1993: 121). Es wird also thematisiert, wie umfassende Ziele politischer Akteure in staatliches Handeln umgesetzt werden und wodurch dieser Prozess beeinflusst wird. Wie im Abschnitt zu den Advocacy-Koalitionen beschrieben, versuchen die Akteure ihre Belief-Systeme in staatliche Maßnahmen bzw. öffentliches Handeln zu transformieren (vgl. SABATIER 1993: 131). Dies geschieht mittels der Kontrolle eines Subsystems durch „eine dominierende Koalition“ (ebd.), denn „die Gesetzgebung [wird] im allgemeinen deren Überzeugungen stärker widerspiegeln als diejenigen der Minderheitskoalitionen“ (ebd.). Die Aktivitäten der Advocacy-Koalitionen führen also zu staatlichen Maßnahmen, die wiederum „Outputs“ (SABATIER 1993: 121), „Wirkungen“

³¹ Die Trennung in Kern- und weitere Elemente knüpft an Lakatos (vgl. LAKATOS 1971) an.

³² Bezuglich der Veränderbarkeit der Elemente von Belief-Systemen schließt Sabatier an Überlegungen von Converse (vgl. CONVERSE 1964) an.

³³ Die „Theory of reasoned Action“ (vgl. AJZEN/FISHBEIN 1980) ist eine Variante des SEU-Modells (vgl. KUNZ 2004: 48f.). Wegen ihrer SEU-Modell-Kompatibilität sowie der minimalen Thematisierung im ACF wird sie in der vorliegenden Arbeit nicht weiter behandelt.

³⁴ Bezuglich „bounded rationality“ und „satisficing“ wird (u.a.) auf Simon (vgl. SIMON 1979) und Kahneman et al (vgl. KAHNEMAN/SLOVIC/ TVERSKY 1982) verwiesen. Die Begriffe bezeichnen ein Rationalitäts-konzept, demnach ein Akteur wegen begrenzter Fähigkeiten der Informationsverarbeitung eine befriedigende Handlungsmöglichkeit wählt, was jedoch in Situationen mit unvollständigen Informationen Nutzenmaximierung entspricht (vgl. KUNZ 2004: 155ff.).

³⁵ Sabatier beruft sich bezüglich der Konsistenz und Komplexität von Belief-Systemen auf Arbeiten von Axelrod (vgl. AXELROD 1976) und Putnam (vgl. PUTNAM 1976).

(ebd.) und „Nebeneffekte“ (ebd.) bezüglich der entsprechenden Probleme **nach** sich ziehen. Die Advocacy-Koalitionen verfolgen diesen Wirkungsprozess **der Policies** und nehmen die Ergebnisse durch ihre Belief-Systeme wahr, um **daran** orientiert, ihre Pläne zur Zielerreichung abzustimmen (vgl. ebd.). Demnach **lernen** die Akteure, um die eigenen Ziele besser zu erreichen. Im Rahmen **dieser Lernprozesse** werden auch Informationen miteinbezogen, die in „**Suchprozessen**“ (ebd.) gefunden werden oder durch Veränderungen außerhalb des **Subsystems** entstehen (vgl. ebd.). Damit sind die beiden Faktoren angesprochen, die Veränderungen bedingen, nämlich Policy-Lernen und externe Ereignisse (vgl. SABATIER 1993: 123), was bereits erwähnt wurde. Zunächst werden im folgenden Abschnitt die externen Faktoren behandelt.

Externe Faktoren sind nicht-kognitive „Prozesse in der wirklichen Welt, die **sich** verändern. Diese beziehen sich in erster Linie auf die Systemdynamik (...)“ (ebd.). Es werden dabei stabile von dynamischen externen Faktoren **unterschieden** (vgl. SABATIER 1993: 121). Erstere umfassen die sozialen und rechtlichen Strukturen eines politischen Systems, die Verteilung von Ressourcen und **die** Beschaffenheit der zentralen Probleme (vgl. SABATIER 1993: 124f.). Die **dynamischen** Faktoren dagegen beinhalten sozioökonomische und technologische Voraussetzungen, die öffentliche Meinung, die politische Situation (z.B., **welche** Regierung im Amt ist) sowie Wirkungen aus anderen Subsystemen (vgl. SABATIER 1993: 125f.). Gemeinsam ist beiden Faktorenarten, dass sie **Anzahl und** Eigenschaften der Handlungsmöglichkeiten und Ressourcen der Akteure **beeinflussen** und begrenzen können (vgl. SABATIER 1993: 121, 123). Sie wirken **wie** ein Filter, der die objektive Ausgangssituation für die Akteure beschränkt, **also** die Handlungsmöglichkeiten in der Realität und die Nutzung von **Objekten** eingrenzt (vgl. SABATIER 1993: 124). Dadurch werden die externen Faktoren als wesentliche Elemente zur Erklärung von Policy-Veränderungen bzw. **Policy-Wandel** angenommen (vgl. SABATIER 1993: 123).

Der zweite Faktor, der zur Erklärung von Policy-Veränderungen relevant ist, **ist** das Policy-Lernen (vgl. SABATIER 1993: 123). Policy-Lernen oder

„policy-orientiertes Lernen [lässt sich] als relativ stabile Veränderung des Denkens oder von Verhaltenintentionen verstehen, die aus Erfahrungen resultieren und die sich mit der Realisierung oder der Veränderung von Policy-Zielen befassen³⁶.“

(SABATIER 1993: 121f.)

Der Lernprozess bedeutet demnach die Veränderung von Überzeugungen und Zielen zu dem Zweck, das Handeln der Akteure zu beeinflussen. Dabei geht es um Aufnahme und Verarbeitung staatlicher Entscheidungen, der Wirkungen externer Faktoren und von Wissen über zentrale Probleme, die in einem Subsystem zur Debatte stehen (vgl. SABATIER 1993: 122). Diese Art des Lernens bezeichnet Sabatier als

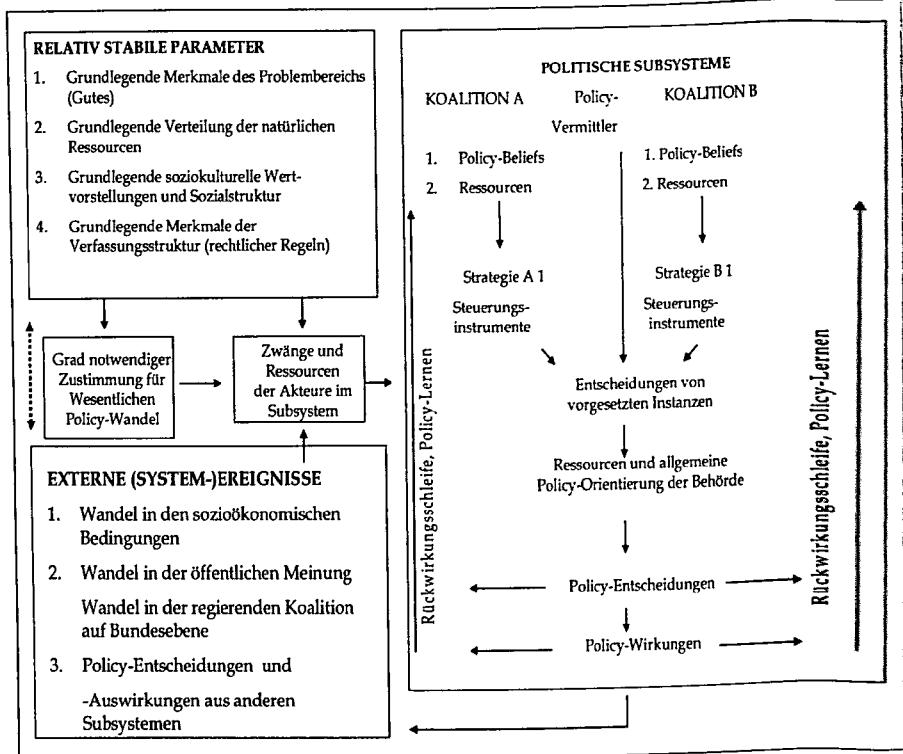
„instrumentell (...), d.h. daß Mitglieder verschiedener Koalitionen versuchen, die Welt besser zu verstehen, um ihre Policy-Ziele zu erreichen. Sie lernen es, Informationen zurückzuweisen, die nahelegen, daß ihre Grundannahmen ungültig und/oder nicht realisierbar sind, und verwenden formale Policy-Analysen in erster Linie, um diese ‚beliefs‘ zu untermauern und zu elaborieren (...).“

(SABATIER 1993: 122f.)

Durch lernen werden dabei vor allem die sekundären Aspekte der Belief-Systeme individueller Akteure und Advocacy-Koalitionen verändert (vgl. SABATIER 1993: 123). Sabatier gibt aber Umstände an, unter denen auch andere Inhalte von Belief-Systemen koalitionsübergreifend durch Lernen verändert werden können (vgl. SABATIER 1993: 139). Dies ist dann möglich, wenn die Auseinandersetzung in einem Subsystem ein bestimmtes professionelles Niveau hat und außerdem eine Möglichkeit für eine Debatte der Advocacy-Koalitionen in einem gemeinsamen, anerkannten Forum besteht (vgl. SABATIER 1993: 140). Des Weiteren kann das Policy-Lernen über Koalitionsgrenzen hinweg begünstigt werden, wenn allgemein anerkannte Maßstäbe zur Erfassung in Frage stehender Probleme vorliegen (vgl. SABATIER 1993: 141). Somit ist die inhaltliche Darstellung des Advocacy-Koalitionsansatzes abgeschlossen (zur Übersicht siehe auch Abbildung 4). Das Unterkapitel abschließend wird darauf hingewiesen, dass Sabatier in seinem Ansatz einige Hypothesen formuliert. Diese wurden jedoch in der vorliegenden Arbeit bewusst nicht thematisiert, da sie sich auf die empirische Anwendung des Ansatzes beziehen, damit dessen inhaltliche Darstellung übersteigen und außerdem für die anschließenden Rekonstruktionen keine Aufschlüsse geben. Darüber hinaus werden sie in der Literatur als so vage deklariert (vgl. BANDELOW 1999: 60), dass ihr Nutzen auch für empirische Untersuchungen zu bezweifeln ist. Im nächsten Unterkapitel folgt die Rekonstruktion des ACF als wissenschaftliche Erklärung.

³⁶ Die Definition von Policy-Lernen im ACF ist an Heclu angelehnt (vgl. HECLU 1974: 306).

Abbildung 4: Das ACF (SABATIER 1993: 122; BANDELOW 2003a: 316)³⁷



3.2.2 Rekonstruktion des ACF als deduktiv-nomologische Erklärung

Im folgenden Abschnitt wird das ACF als deduktiv-nomologische Erklärung rekonstruiert, ausgehend von der Zusammenfassung des Ansatzes in Unterkapitel 3.2.1 und mittels der in Kapitel 2. dargestellten Methode und Kriterien. Ziel dabei ist es, durch die Rekonstruktion des ACF zu analysieren, ob der Ansatz eine wissenschaftliche Erklärung darstellt gemäß dem D-N-Schema, oder ob eine Erklärung dieser Art dem Ansatz zumindest implizit zugrunde liegt. Letzteres würde bedeuten, dass die essentiellen Elemente einer wissenschaftlichen Erklärung zwar vorhanden sind und auch die zugehörigen Kriterien eingehalten würden, dass aber deren Funktionsweisen und Verknüpfungen nicht präzise ausgearbeitet wären. Sollte das ACF weder explizit noch implizit als wissenschaftliche Erklärung rekonstruierbar sein, würde dies als Defizit des ACF festgestellt werden. Das ACF würde in diesem Fall keine wissenschaftliche Erklärung darstellen. In Anknüpfung an die Ergebnisse der Einleitung wird allerdings vermutet, dass es sich beim Advocacy-Koalitionsansatz nicht um eine wissenschaftliche Erklärung gemäß dem D-N-Schema handelt. Zunächst wird im Zuge der Rekonstruktion untersucht, ob die einzelnen Bestandteile einer deduktiv-nomologischen Erklärung im ACF vorliegen. Die eigentliche Übertragung des ACF in das D-N-Schema und in die entsprechende Terminologie fußt dabei auch auf eigenen Überlegungen des Autors dieser Magisterarbeit. Dabei werden nur Gedanken verwendet, die als vereinbar mit dem Ansatz von Sabatier betrachtet werden. Diese werden an entsprechenden Stellen gekennzeichnet.

³⁷ Die vorliegende Abbildung vereint die Diagramme aus den angegebenen Quellen.

beitet wären. Sollte das ACF weder explizit noch implizit als wissenschaftliche Erklärung rekonstruierbar sein, würde dies als Defizit des ACF festgestellt werden. Das ACF würde in diesem Fall keine wissenschaftliche Erklärung darstellen. In Anknüpfung an die Ergebnisse der Einleitung wird allerdings vermutet, dass es sich beim Advocacy-Koalitionsansatz nicht um eine wissenschaftliche Erklärung gemäß dem D-N-Schema handelt. Zunächst wird im Zuge der Rekonstruktion untersucht, ob die einzelnen Bestandteile einer deduktiv-nomologischen Erklärung im ACF vorliegen. Die eigentliche Übertragung des ACF in das D-N-Schema und in die entsprechende Terminologie fußt dabei auch auf eigenen Überlegungen des Autors dieser Magisterarbeit. Dabei werden nur Gedanken verwendet, die als vereinbar mit dem Ansatz von Sabatier betrachtet werden. Diese werden an entsprechenden Stellen gekennzeichnet.

Im Rahmen einer deduktiv-nomologischen Erklärung sind verschiedene Elemente, voneinander zu unterscheiden. Dazu gehören das Explanandum resp. mehrere Explananda, die es zu erklären gilt, sowie das erklärende Explanans. Beim ACF können zwei Explananda ausfindig gemacht werden, ein Mikro- und ein Makro-Explanandum. Die Erklärung des Mikro-Explanandums wird im ACF nicht explizit als Ziel formuliert, es wird in der vorliegenden Arbeit dennoch als Ziel des Ansatzes rekonstruiert, da der ACF auf dem Prinzip des methodologischen Individualismus basiert, wie zuvor schon gezeigt wurde. Daher werden kollektive Phänomene auf individuelle Handlungen zurückgeführt und dementsprechend wird als Mikro-Explanandum erklärt, warum Individuen, die sich in der Politik engagieren, ihre politischen Ziele und Mittel verändern. Darüber hinaus bezieht sich das Makro-Explanandum auf Veränderungen von Policy bzw. Policies auf der Ebene des politischen Systems, d.h. auf der Makroebene.

Die Explananda lassen sich durch folgende Fragen ausdrücken: Erstens ist bezüglich des Mikro-Explanandums zu beantworten, warum politische Akteure ihre Policy-Ziele und Policy-Mittel verändern. Zweitens gilt es in Bezug auf das Makro-Explanandum zu klären, warum es zu Policy-Veränderungen auf der Ebene des politischen Systems kommt. Eine wissenschaftliche Erklärung wäre geleistet, wenn diese Fragen unter Einbezug des Explanans und bei Einhaltung der zugehörigen Kriterien erklärt werden können. Aus dem Explanans, ist das Explanandum logisch korrekt abzuleiten (1. Kriterium einer wissenschaftlichen Erklärung), es enthält die Randbedingungen und mindestens ein allgemeines Gesetz (2. Kriterium). Darüber hinaus muss das Explanans empirisch gehaltvoll sein, also Aussagen über die Realität machen (3. Kriterium). Schließlich soll es empirisch bestätigt sein (4. Kriterium).

Folgende Randbedingungen lassen sich im ACF rekonstruieren, anhand eigener Überlegungen: Erstens haben alle Individuen, die politisch aktiv sind, das grundlegende Interesse, ihre politischen Ziele in staatliche Maßnahmen, d.h. in Policy umzusetzen (vgl. SABATIER 1993: 121). Zweitens sind die politischen Ziele der

Individuen auf besondere Weise strukturiert. Die Individuen ordnen ihre **Ziele** (ebenso ihre Überzeugungen, Interessen, Werte usw.) in kognitiven **Systemen**, den so genannten Belief-Systemen (vgl. ebd.). Die „objektive“ Umwelt, also das Gesamt-System bzw. die Realität wird von einem Individuum durch sein **jeweili- ges Belief-System** gefiltert wahrgenommen (vgl. SABATIER 1993: 122f. und 133). Drittens findet die Umsetzung eines Belief-Systems in staatliche **Policy** in politischen Subsystemen statt, also in Systemen, die auf ein bestimmtes **Politik- feld** bzw. auf bestimmte Policy-Probleme begrenzt sind (vgl. SABATIER 1993: 120). Um innerhalb eines solchen Policy-Subsystems das eigene Belief-System umzusetzen, muss kollektiv agiert werden. Viertens schließen sich **dementspre- chend** Individuen anhand gleicher Belief-Systeme zu Advocacy-Koalitionen zusammen, um kollektiv die Verwirklichung gemeinsamer Ziele zu verfolgen (vgl. SABATIER 1993: 121). Fünftens lässt sich festhalten, dass bei einem **Konku- renzkampf** von mehreren Advocacy-Koalitionen in einem Subsystem sich **dieje- nige** durchsetzt, die das Subsystem dominiert (vgl. SABATIER 1993: 131) und deren Belief-System langfristig eine größere „Evidenz“ (SABATIER 1993: 139) aufweist, als die Belief-Systeme der anderen Koalitionen. Größere Evidenz in diesem Zusammenhang bedeutet „die Welt innerhalb eines spezifischen Policy- Bereiches besser zu verstehen, um Mittel und Wege zu identifizieren, die geeignet sind, fundamentale Ziele zu erreichen“ (SABATIER 1993: 135) sowie die Fähigkeit dieses „Weltverständnis“ begründet und konsistent darzustellen (vgl. ebd.). So kann z.B. die „Unzufriedenheit mit der Leistung eines spezifischen **Instru- mentes** [und] der daraus folgenden Unfähigkeit, ein Problem zu verbessern“ (SABATIER 1993: 138), Anlass für Policy-Lernen eines Akteurs sein, um **die** Evidenz seines Belief-Systems zu erhöhen. Somit sind die Evidenz eines Belief- Systems und damit schließlich die Evidenz einer Policy davon abhängig, ob **die** vertretenen Ziele und Ansichten politische bzw. gesellschaftliche Probleme lösen bzw. lindern können. Denn Akteure, „die am effektivsten überzeugende Evidenz beibringen können“ (SABATIER 1993: 139) würden politische Ressourcen **spa- ren** und auf lange Sicht Subsysteme dominieren (vgl. ebd.). Sechstens kann **als** Randbedingung formuliert werden, dass die Beeinflussung der Evidenz **von** Belief-Systemen durch Veränderungen dieser Belief-Systeme geschieht (vgl. ebd.). Die Veränderungen vollziehen sich durch Lernprozesse (vgl. SABATIER 1993: 123) oder in Reaktion auf veränderte, äußere Bedingungen, wenn sich **Parameter** der Umwelt geändert haben (vgl. SABATIER 1993: 123f.). Sabatier gibt in seinem Advocacy-Koalitionsansatz allerdings kein präzise formulierte, allgemeines Gesetz an, welches die genannten Veränderungen tatsächlich in ihrer Funktionsweise bzw. als Ursache-Wirkungs-Zusammenhang erklären würde. Der empirische Gehalt, zumindest der Randbedingungen sowie deren empirische Bewährung im Forschungsprozess wird in der vorliegenden Arbeit angenommen, z.B. da auf etliche Anwendungen des Ansatzes bei der Untersuchung von Fallbeispie- len verwiesen werden kann (vgl. SABATIER/WEIBLE 2007: 189f.). Da **kein** allgemeines Gesetz verwendet wird, ist diese Annahme jedoch auf die Randbe-

dingungen des Explanans beschränkt. Zusammenfassend können die Randbe- dingungen, anhand eigener Überlegungen als eine umfassende Hypothese mit den Beschreibungen verknüpft werden, welche anstatt eines präzise ausgearbei- teten Gesetzes im ACF verwendet werden:

Wenn die angestrebte Umsetzung der Policy-Ziele (Belief-Systeme) indivi- dueller Akteuren in staatliche Maßnahmen (Policy) von der empirischen Evidenz der Policy-Ziele und Policy-Mittel abhängt und die Dominanz ei- nes politischen Teilsystems (Policy-Subsystems) nur kollektiv möglich ist, dann schließen sich Individuen zur Umsetzung ihrer Policy-Ziele anhand deren Übereinstimmung zu kollektiven Akteuren (Advocacy-Koalitionen) zusammen, um Policy-Subsysteme zu dominieren und verändern (ggf.) ihre Policy-Ziele oder Policy-Mittel durch Policy-Lernen zwecks Erreichung hö- herer Evidenz, d.h. höherer Problemlösungsfähigkeit der eigenen Policy- Ziele und Policy-Mittel.

In der „Wenn“-Komponente stecken hierbei die Randbedingungen, während in der „Dann“-Komponente das allgemeine Gesetz zu finden ist (vgl. OPP 2002: 48). Wobei beim ACF, wie bereits festgestellt, von einem allgemeinen Gesetz keine Rede sein kann. Explizit ausgearbeitet findet sich im ACF kein allgemeines Gesetz und damit auch kein kausaler Mechanismus, der die Explananda tatsächlich erklärt. Es werden nur verschiedene (Rand-)Bedingungen nebeneinander gestellt, die zur Erklärung der Phänomene dienen sollen. So stellt beispielsweise die Formulierung, dass „policy-orientiertes Lernen“ (SABATIER 1993: 121) stattfindet, „um (...) Policy-Ziele zu erreichen“ (SABATIER 1993: 122) keine Erklärung durch einen wirksamen Kausalmechanismus dar, da unklar bleibt, wie das Lernen in diesem Zusammenhang exakt funktioniert. Es wird nicht präzise angegeben, aus welchem genauen Grund bzw. wie die Individuen und damit anschließend auch das Kollektiv ihre Belief-Systeme und damit ihre Policy-Mittel und Policy-Ziele verändern. Wenn diese Policy-Lernprozesse jedoch durch einen Kausalmechanismus erklärt werden könnten, wäre eine wissenschaftliche Erklä- rung möglich, da dieser Prozess eine kausale Verbindung impliziert. Inwiefern der Prozess der Veränderung der Policy-Ziele-/Mittel und damit der Prozess des Lernens mit Hilfe eines alternativen Kausalmechanismus rekonstruiert werden kann, wird im folgenden Abschnitt über die Rekonstruktion des Advocacy- Koalitionsansatzes als strukturalistisch-individualistische Erklärung untersucht. In Bezug auf das Makro-Explanandum lassen sich ähnliche Ungenauigkeiten fest- stellen. Um die zugehörige Frage zu beantworten, wird im ACF angenommen, dass sich die individuellen Akteure zu kollektiven Akteuren, zu Advocacy- Koalitionen zusammenschließen (vgl. SABATIER 1993: 121). Es wird weiter ausgeführt, dass diese Zusammenschlüsse einzig aufgrund eines gemeinsamen Belief-Systems zustande kommen würden (vgl. SABATIER 1993: 127). Dabei wird nicht anhand genauer Regeln erklärt, wie diese Aggregationen präzise funk- tionieren. Auch wird nicht exakt erklärt, wie eine Advocacy-Koalition ihr kollek-

tives Belief-System in staatliche Policy umsetzen kann. Es wird nur **beschrieben**, dass „gewöhnlich eine dominierende Koalition“ (SABATIER 1993: 131) **in einem** Policy-Subsystem existiert, deren Belief-System eher Beachtung bei der Einführung und Veränderung von Policies auf der Ebene des politischen Systems zukommt (vgl. ebd.). Im Rahmen der Rekonstruktion des ACF als **strukturalistisch-individualistische Erklärung** wird diese Problematik nochmals kurz **thematisiert** werden, wobei nicht zu vergessen ist, dass der Fokus der vorliegenden Arbeit auf Analyse und Rekonstruktion der Mikrofundierung der lerntheoretischen Ansätze liegt.

Als Fazit des Unterkapitels lässt sich festhalten, dass der Advocacy-Koalitionsansatz keine präzise wissenschaftliche Erklärung darstellt, da den Anforderungen der deduktiv-nomologischen Erklärung nicht entsprochen wird. Insbesondere werden keine allgemeine Gesetze bzw. keine Kausalmechanismen verwendet, welche das thematisierte Handeln, also die Policy-Lernprozesse und die Umsetzung der Belief-Systeme in Policy ursächlich erklären würden. Dadurch **bedingt** werden auch die Kriterien einer wissenschaftlichen Erklärung nur teilweise **eingehalten**. So kann zwar angenommen werden, dass die (rekonstruierten) **Randbedingungen** empirischen Gehalt haben und sich durchaus bewährt haben, **was die Einhaltung der Kriterien 1 und 2 bedeutet**. Jedoch werden die Kriterien 1 und 2 nicht eingehalten, da aufgezeigt wurde, dass kein allgemeines Gesetz im **ACF** verwendet wird und deswegen eine logische Ableitung der Explananda **nicht erreicht** wird. Demnach kann auf die eingangs gestellten „**Warum-Fragen**“ (HEMPEL 1977: 2) keine eindeutigen Antworten gegeben werden, da im **ACF** nur Beschreibungen der Explananda erfolgen. Allerdings konnte festgestellt werden, dass der Ansatz implizit dem D-N-Schema entspricht, da die Elemente einer wissenschaftlichen Erklärung rekonstruiert werden konnten und die Rekonstruierbarkeit eines kausalen Mechanismus, zumindest zur Erklärung des **Mikro-Explanandum** vermutet wird (vgl. auch Abbildung 5). Der fehlende **Kausalmechanismus** soll im nächsten Unterkapitel durch Rekonstruktion des ACF als strukturalistisch-individualistische Erklärung erarbeitet werden.

Abbildung 5: Rekonstruktion des Advocacy-Koalitionsansatzes
als deduktiv-nomologische Erklärung

EXPLANANDA (zu erklärende Phänomene)

Mikro-Explanandum: Veränderung von Policy-Mitteln und Policy-Zielen bei individuellen, politischen Akteuren (Mikroebene)

„*Warum verändern politische Akteure ihre Policy-Ziele und ihre Policy-Mittel?*“

Makro-Explanandum: Policy-Veränderungen auf Systemebene (Makroebene)

„*Warum kommt es zu Policy-Veränderungen?*“

EXPLANANS (erklärende Elemente)

Randbedingungen (bzw. singuläre Sachverhalte, die Randbedingungen beschreiben)

Wenn politische Akteure ihre politischen Ziele, Interessen, Überzeugungen in Policy (=staatliche, politische Maßnahmen) umsetzen wollen; wenn die Akteure ihre Ziele etc. in hierarchischen, kognitiven Systemen (Belief-Systemen) ordnen;

wenn die Umsetzung dieser kognitiven Systeme in Policy von der Dominanz eines Politikfeldes (Subsystems) durch die Akteure und von der empirischen Evidenz (Problemlösungsfähigkeit) dieser kognitiven Systeme abhängig ist; wenn die Dominanz eines Politikfeldes nur kollektiv möglich ist; wenn die Evidenz der kognitiven Systeme durch deren Veränderung mittels individueller Lernprozesse beeinflusst wird;

Allgemeine Gesetze (Kausalmechanismen)

dann aggregieren die Akteure anhand gleicher kognitiver Systeme zu kollektiven Akteuren (Advocacy-Koalitionen), um ein Politikfeld zu dominieren; dann verändern die politischen Akteure ihre kognitiven Systeme indem sie bestimmte Policy-Ziele-/Mittel durch Policy-Lernen erweitern bzw. verwerfen, um dadurch die Evidenz dieser kognitiven Systeme zu steigern und deren Umsetzung in Policy (staatliche Maßnahmen) zu erreichen.

DEFIZITE

Keine allgemeinen Gesetze explizit ausgearbeitet!

Mechanismen unpräzise, nur implizit in Beschreibungen, wie z.B. instrumentelles Lernen, Aggregation, Dominanz oder Umsetzung enthalten;
Rekonstruierbarkeit von instrumentellem Lernen als Nutzenmaximierung vermutet!

3.2.3 Handlungstheoretische Rekonstruktion des ACF

Im Rahmen der Rekonstruktion des Advocacy-Koalitionsansatzes als **deduktiv-nomologische Erklärung** wurde festgestellt, dass der Ansatz keine explizite **wissenschaftliche Erklärung** gemäß den Kriterien des D-N-Schemas ist. Allerdings konnte das Grundschema einer wissenschaftlichen Erklärung sehr wohl **beim ACF** identifiziert werden. Es ist nur nicht präzise genug ausgearbeitet, um die Kriterien einer deduktiv-nomologischen Erklärung zu erfüllen. Es wird jedoch angenommen, dass das ACF mittels einer Handlungstheorie als Erklärung **mikrofundiert** rekonstruiert werden kann. Dazu wird im folgenden Unterkapitel das ACF als strukturalistisch-individualistische Erklärung rekonstruiert, unter **Verwendung** einer Handlungstheorie aus dem Bereich des Rational-Choice. Im Rahmen der Rekonstruktion werden zunächst nacheinander die Elemente **dieser Erklärungsart** gemäß den Vorgaben aus Unterkapitel 2.3 beim ACF identifiziert. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf der Mikrofundierung des Ansatzes, da sich hier der nomologische Kern jeder Erklärung befindet (vgl. ESSER 1999: 15f.) und außerdem in dieser Arbeit der Schwerpunkt auf der Betrachtung **der individuellen Lernprozesse politischer Akteure** liegt.

In einem ersten Schritt wird nach der Verbindung von Makro- und Mikroebene beim ACF gesucht. Dazu gilt es, die so genannten Brückenannahmen bzw. **Brückenhypothesen** des Ansatzes zu rekonstruieren. Die Verbindung von **Makro- und Mikroebene** findet im ACF über die spezielle Struktur der Kognition **der Akteure** statt. Das kognitive System eines Akteurs, also sein Belief-System in der Terminologie des ACF, regelt die Wahrnehmung der Realität. Es wirkt wie ein Filter, durch den die objektiven Eindrücke wahrgenommen werden. Für die praktische Anwendung des Ansatzes empfiehlt Sabatier die empirische Erfassung der Belief-Systeme der Akteure (vgl. SABATIER 1993: 130). Im ACF selbst werden abstrakte, analytische Setzungen für den Inhalt der kognitiven Systeme verwendet. So hat jeder Akteur zunächst das grundsätzliche Interesse, sein kognitives System, also sein Belief-System, in staatliche Maßnahmen zu transformieren. Gemäß der analytisch festgelegten Struktur der kognitiven Systeme gibt es dabei drei Kategorien, die sich inhaltlich-qualitativ und bezüglich ihrer Veränderbarkeit voneinander unterscheiden (vgl. SABATIER 1993: 133). Diese drei Kategorien bestimmen die Wahrnehmung der Akteure von Realität bzw. Makroebene (vgl. SABATIER 1993: 121). Sie sind damit Grundlage des Handelns der Akteure.

Im zweiten Schritt der Rekonstruktion des ACF als strukturalistisch-individualistische Erklärung ist die Verbindung auf der Mikroebene herzustellen. Dies bedeutet die Wahl einer Handlungsalternative durch einen Akteur im Rahmen der Logik der Selektion. Zentral ist hierbei die Angabe einer Selektionsregel, die einer Handlungstheorie entspricht. Mittels dieses Kausalmechanismus, werden die Handlungskonsequenzen als Wirkungen auf ihre Ursache, nämlich die **Wahl einer Handlung** aus einer Anzahl von Handlungsmöglichkeiten zurückführt. Eine

entsprechende Regel ist von Sabatier im ACF nicht explizit ausgearbeitet, was bereits im vorherigen Unterkapitel festgestellt wurde. Eine Selektionsregel erfüllt die Funktion eines allgemeinen Gesetzes aus dem D-N-Schema (vgl. ESSER 1999: 249). Mittels einer alternativen Entscheidungsregel wird im folgenden Abschnitt präzise dargestellt, was bei Sabatier nur implizit zu finden ist. Gemäß den Regeln des SEU-Modells wird der Handlungsprozess des „instrumentellen Lernens“ (SABATIER 1993: 122) im ACF als Nutzenmaximierung rekonstruiert.

Zu Beginn der handlungstheoretischen Rekonstruktion erfolgt eine kurze Rekapitulation der Darstellung des instrumentellen Lernens im Advocacy-Koalitionsansatz. Instrumentelles Lernen bedeutet demnach, dass die Akteure

„versuchen, die Welt besser zu verstehen, um ihre Policy-Ziele zu erreichen. Sie lernen es, Informationen zurückzuweisen, die nahe legen, daß ihre Grundannahmen ungültig und/oder nicht realisierbar sind und verwenden formale Policy-Analysen in erster Linie, um diese ‚beliefs‘ zu untermauern und zu elaborieren (...).“

(SABATIER 1993: 122f.)

Außerdem gilt es in diesem Zusammenhang, die Struktur der kognitiven Systeme zu beachten. Folglich ist es Zweck jeder kognitiven Kategorie (bzw. der entsprechenden kognitiven Elemente in dieser Kategorie), die Umsetzung der übergeordneten Kategorie zu ermöglichen (vgl. SABATIER 1993: 133). Dies bedeutet, die sekundären Aspekte enthalten Mittel und Wege, von denen der Akteur erwartet, dass sie zur Umsetzung der Ziele im Policy-Kern in staatliche Maßnahmen geeignet sind (vgl. ebd.). Des Weiteren werden die Ziele im Policy-Kern als wirksam wahrgenommen, die Realisierung des Hauptkerns zu begünstigen und voranzutreiben (vgl. ebd.). Es lässt sich festhalten, dass instrumentelles Lernen in seiner Verwendung im ACF als eine Handlung zur Auswahl und Veränderung von Mitteln verstanden werden kann, um feststehende Ziele zu erreichen (vgl. SABATIER 1993: 122). Dies entspricht dem Aufbau von Nutzentheorien, in denen es „grundätzlich (...) zunächst einmal nur um die subjektive Angemessenheit von Mitteln für gegebene Ziele“ (KUNZ 2004: 40) geht. Dabei wird das Mittel gewählt, das dem Akteur zur Zielerreichung am ehesten geeignet erscheint. Gemäß den Regeln des SEU-Modells aus dem Unterkapitel 2.4, wird die Handlung des instrumentellen Lernens in der vorliegenden Arbeit als Wahl rekonstruiert. Der Akteur erstellt dabei anhand seines kognitiven Systems eine Präferenzordnung, d.h. er bewertet die zur Verfügung stehenden Handlungsalternativen nach ihrem erwarteten Nutzen und zieht außerdem die erwarteten Folgen der jeweiligen Handlungen mit in Betracht. Schließlich entscheidet er sich für die Option, für die er den höchsten Nutzen antizipiert bzw. die das höchste SEU-Gewicht aufweist (vgl. KUNZ 2004: 45). Im ACF wählt ein Akteur dementsprechend immer die sekundären Aspekte, die die Umsetzung angestrebten Policy-Kerns am meisten vorantreiben. Der Akteur antizipiert also das nutzenmaximierende Mittel, um ein fixiertes Ziel zu erreichen. Damit wird instrumentelles Lernende Mittel, um ein fixiertes Ziel zu erreichen. Damit wird instrumentelles Lernende Mittel, um ein fixiertes Ziel zu erreichen.

nen, als eine von zwei Policy-Lernarten im ACF, als Nutzenmaximierung angenommen. Die zweite Lernart betrifft die Veränderung von Policy-Kernen. Hierbei geht es also um die Veränderung von Zielen, was komplexem Policy-Lernen entspricht. Es wird vermutet, dass komplexes Policy-Lernen nur durch eine Erweiterung des SEU-Modells adäquat erklärt werden kann. Die Rekonstruktion erfolgt in Kapitel 4.

Das Unterkapitel abschließend wird in einem dritten Schritt die Verbindung der Mikro- und Makroebene im ACF betrachtet. Es handelt sich hierbei um die Logik der Aggregation. Die Aggregation von individuellen zu kollektiven Effekten wird durch Transformationsregeln definiert. Im ACF sind keine Transformationsregeln präzise ausgearbeitet. Es werden in dem Ansatz jedoch drei Prozesse dargestellt, die mittels solcher Regeln erklärt werden müssten: Erstens der Zusammenschluss von individuellen Akteuren zu einem kollektiven Akteur, einschließlich der Veränderung des kollektiven kognitiven Systems. Zweitens die Entstehung und das Fortbestehen von Policy-Subsystemen und drittens, das Konkurrieren der kollektiven Akteure im Subsystem und die Umsetzung eines kollektiven Belief-Systems in staatliche Policy durch eine subsystemdominierenden Advocacy-Koalition. Sabatier verweist hier auf empirische Ergebnisse oder er beschreibt die genannten Prozesse nur, um diese Aggregationen zu „erklären“. So wird das Bestehen von Advocacy-Koalitionen sowie von Subsystemen mit Verweisen auf Untersuchungen zur „Luftreinhaltepolitik“ (SABATIER 1993: 128) aufgezeigt, da sich in diesem Bezug zwei Advocacy-Koalitionen gebildet hätten und ein Policy-Subsystem mit Akteuren aus zehn Bereichen entstanden sei (vgl. SABATIER 1993: 127f.). Darüber hinaus wird einfach vorausgesetzt, dass eine Advocacy-Koalition, die ein Policy-Subsystem dominiert, ihr kollektives Belief-System ohne weiteres in staatliche Policy umsetzen könnte (vgl. SABATIER 1993: 131). Hier wird ein Transformationsprozess analytisch festgelegt. Die Transformationsprozesse sind also insgesamt als unpräzise zu bezeichnen. Vor allem in Bezug auf den ersten Prozess ist dies besonders problematisch, da in der politikwissenschaftlichen Forschung¹⁸ und speziell in Bezug auf das ACF³⁹ gezeigt wurde, dass bei kollektiven Akteuren ein gemeinsames Interesse allein nicht ausreicht, um gemeinsames Handeln zu erklären. Die unpräzisen Transformationsprozesse werden in der vorliegenden Arbeit jedoch nur aufgezählt und nicht ausführlich untersucht oder einer Lösung zugeführt, da das Hauptaugenmerk der Untersuchungen auf der Mikroebenen-Verbindung liegt und somit die Erklärung von individuellem Policy-Lernen im Vordergrund steht. Damit ist die

³⁸ Zum Problem des kollektiven Handelns ist vor allem die Arbeit von Olson zu beachten (siehe OLSON 1968).

³⁹ Das kollektive Handeln im ACF wird von Schlager thematisiert (siehe SCHLAGER 1995).

Rekonstruktion des Advocacy-Koalitionsansatzes abgeschlossen. Die Ergebnisse (vgl. Abbildung 6 und 7) werden im nächsten Unterkapitel nochmals ausführlich zusammengefasst und kritisch betrachtet.

Abbildung 6: Rekonstruktion des Advocacy-Koalitionsansatzes als strukturalistisch-individualistische Erklärung

1. Schritt: Makro-Mikro-Verbindung („Logik der Situation“)

Brückenhypthesen (Verknüpfung Akteurs-Erwartungen/Bewertungen mit situativen Alternativen/Bedingungen)

Empirische Erhebung (bzw. Formulierung über Quellenanalysen) von Randbedingungen wird für die Anwendung bei Fallstudien empfohlen!

Wenn politische Akteure Situationen und zu lösende Policy-Probleme über kognitives System (Belief-System) wahrnehmen, was Akteurs-Bewertungen und -Erwartungen und Policy-Präferenzordnung entspricht;

- wenn Akteure ihre Policy-Präferenzen in staatliche Policy umsetzen wollen;
- wenn Umsetzung in Policy von empirischer Evidenz/Problemlösungsfähigkeit der Policy-Präferenzen der Akteure abhängt;
- wenn Akteure Policy-Präferenzen verändern, um deren Evidenz zu steigern;

2. Schritt: Mikro - Mikro- Verbindung („Logik der Selektion“)

Selbstregel (Kausalmechanismus, als nomologischer Erklärungskern der Handlung)

K- und V-Kausalmechanismus explizit ausgearbeitet!

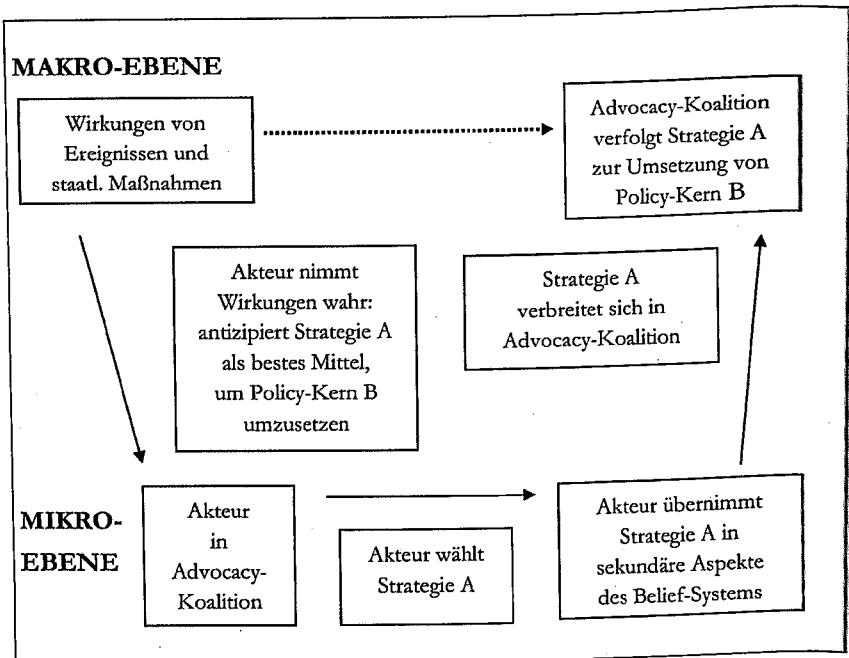
dann verändern die Akteure die Policy-Mittel (sekundäre Aspekte) ihrer Policy-Präferenzen (Belief-Systeme) um feste Policy-Ziele (Policy-Kerne) nutzenmaximierend zu erreichen bzw. umzusetzen;
Akteure wenden (verändert) das Policy-Mittel an, dessen Nutzen zum Erreichen des Policy-Ziels am höchsten eingeschätzt wird (gemäß SEU-Modell-Regeln!)

2. Schritt: Mikro-Makro-Verbindung („Logik der Aggregation“)

soziale Aktionstrategie(n) (Regeln zur Verbindung individueller zu kollektiven Effekten)

Keine präzisen Transformationsregeln, blöse Beschreibungen (ggf. mit Verweisen auf empirische Ergebnisse): Individuelle Akteure schließen sich anhand gemeinsamen kognitivem System zu kollektiven Akteur (Advocacy-Koalition) zusammen; Subsystem-Dominator kann Belief-System/Policy-Präferenzen auf der Ebene des staatlichen Subsystems umsetzen.

Abbildung 7: Einfaches Policy-Lernen im ACF als Nutzenmaximierung⁴⁰



In Bezug auf die strukturalistisch-individualistische Rekonstruktion ergibt sich ein ähnliches Fazit. Auch in diesem Zusammenhang ist es neben fehlenden Transformationsregeln eine Selektionsregel, also eine Handlungstheorie, die nicht ausgearbeitet wird. Dieses Defizit bestätigt das Resultat der deduktiv-nomologischen Rekonstruktion, handelt es sich doch bei der Selektionsregel um den nomologischen Kern einer Erklärung (vgl. ESSER 1996: 95). Der Advocacy-Koalitionsansatz stellt somit keine präzise wissenschaftliche oder überzeugende soziologische Erklärung dar. Die Grundstrukturen beider Erklärungsarten sind jedoch implizit in dem Ansatz vorhanden. Im Zuge der Rekonstruktion als deduktiv-nomologische Erklärung konnte aufgezeigt werden, dass der Ansatz implizit dem Schema einer wissenschaftlichen Erklärung entspricht. Die nötigen Elemente sind zwar unpräzise – vor allem der Kausalmechanismus bleibt unbestimmt – aber dennoch vorhanden. Die Bestimmung dieses Mechanismus wurde im Rahmen der Rekonstruktion des ACF als strukturalistisch-individualistische Erklärung vorgenommen. So wurde gezeigt, dass der Prozess des instrumentellen Lernens als nutzenmaximierendes Handeln gemäß dem SEU-Modell erklärbar ist. Die zweite Art des Policy-Lernens im ACF, die Veränderung eines Policy-Kerns, kann als komplexes Policy-Lernen verstanden werden. Es ist jedoch zu vermuten, dass diese Lernart durch das angewendete, „einfache“ SEU-Modell nicht überzeugend erklärbar ist, da in dessen Rahmen im Allgemeinen von feststehenden Zielen ausgegangen wird. Durch eine Erweiterung des SEU-Modells im Framing-Konzept von Esser (vgl. ESSER 2001) wird angenommen, komplexes Policy-Lernen als Handeln erklären zu können. Die entsprechende Rekonstruktion wird im 4. Kapitel vorgenommen.

Im letzten Rekonstruktionsschritt wurde das Fehlen von präzise elaborierten Transformationsregeln im ACF festgestellt. Die im ACF thematisierten Aggregationen werden mit Verweis auf empirische Ergebnisse vorgenommen (z.B. die Existenz von Advocacy-Koalitionen) oder beruhen auf bloßen Beschreibungen, wie die Annahme, dass eine dominierende Koalition ihre Policy-Ziele ohne weiteres in staatliche Maßnahmen umsetzen kann. Vor allem das kollektive Handeln wurde im Rahmen des ersten Aggregationsprozesses im ACF, mit Verweis auf die Erkenntnisse der politikwissenschaftlichen Forschung zu kollektivem Handeln⁴¹ als problematisch erkannt. Da der Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit jedoch auf Rekonstruktion des nomologischen Kerns von Erklärungen des Policy-Lernens auf der Mikroebene liegt, wird dieser defizitäre Aspekt in der vorliegenden Arbeit nur genannt. Eine ausführliche Betrachtung des Transformationsproblems würde eine eigene Untersuchung erfordern, welche zur Mikrofundierung des Ansatzes und damit zum Erreichen des Ziels der vorliegenden Arbeit

3.2.4 Untersuchungsergebnisse und Bewertung des ACF

Als Fazit der Rekonstruktionen bleibt schließlich festzuhalten, dass der Advocacy-Koalitionsansatz weder die Kriterien einer deduktiv-nomologischen, noch jene einer strukturalistisch-individualistischen Erklärung explizit bzw. vollständig erfüllt, da jeweils deren unpräzise oder fehlende Ausarbeitung aufgezeigt werden konnte. Insbesondere fehlen präzise Kausalmechanismen bzw. zumindest eine präzise Selektionsregel, um das Handeln der individuellen Akteure zu erklären. Dieses Defizit führt dazu, dass die Adäquatheitsbedingungen wissenschaftlicher Erklärungen im ACF nicht eingehalten werden, da der Kausalmechanismus (das allgemeine Gesetz) ein notwendiger Bestandteil des Explanans ist und sich alle Bedingungen/Kriterien auch auf das Explanans beziehen.

⁴⁰ Die Abbildung dient der Illustration. Die Inhalte und Zusammenhänge sind exemplarisch und vereinfachend dargestellt, anhand eigener Überlegungen (vgl. auch Abbildungen 10, 14, 16).

⁴¹ Zur Problematik des kollektiven Handelns vgl. Kapitel 3.2.3 und die Fußnoten 38 und 39.

nicht notwendig ist. Damit ist die Untersuchung des Advocacy-Koalitionsansatzes beendet. Eine kritische Betrachtung der Rekonstruktionsergebnisse findet in Kapitel 3.5 statt, unter Einbezug der aller untersuchten Ansätze, da die Kritikpunkte aufgrund der jeweils gleichen Vorgehensweise Ähnlichkeiten aufweisen. Im nächsten Unterkapitel wird sich dem Ansatz von Peter Haas zugewendet.

3.3 Untersuchung des „Epistemic Communities“-Ansatzes – (EC-Ansatz) von Peter M. Haas

3.3.1 Darstellung des EC-Ansatzes

Im folgenden Unterkapitel wird ein weiterer lerntheoretischer Ansatz untersucht. Es handelt sich um den „Epistemic-Communities“-Ansatz⁴² von Peter Haas, den der Autor in verschiedenen Arbeiten elaboriert hat (vgl. HAAS 1989, 1990, 1992a, 1992b; vgl. ADLER/HAAAS 1992), wobei der Schwerpunkt in der vorliegenden Arbeit auf den Arbeiten aus dem Jahre 1992 liegt. Zunächst werden die Ziele des Autors dargelegt, anschließend wird von den Prämissen ausgehend die Argumentation erschlossen. Im Rahmen eines Fazits werden abschließend die Kernpunkte des Ansatzes nochmals aufgezeigt.

Peter Haas greift bei seinem Ansatz zur Untersuchung internationaler Policy-Koordination das Konzept der Epistemic-Communities⁴³ auf (vgl. ADLER/HAAAS 1992: 370), um der Frage nachzugehen, wie Policy-Präferenzen von Akteuren im internationalen System zustande kommen. Haas nimmt dabei u.a. Staaten als handelnde Akteure an (vgl. HAAS 1992b: 2), was im Bereich der Internationalen Beziehungen im Allgemeinen kritisiert wird⁴⁴. Im Fokus des Ansatzes stehen jedoch epistemische Gemeinschaften und ihre Rolle als Akteure des internationalen Systems (vgl. ebd.). Zu Beginn wird dabei festgestellt, dass viele Autoren die Lernfähigkeit von Akteuren nicht in ihre Konzepte mit einbeziehen und stattdessen nur auf die Struktur internationaler oder nationaler Machtgefüge fokussieren (vgl. ebd.). Daran anknüpfend ist es ein weiteres Ziel im

⁴² „Epistemic Communities“ werden in der vorliegenden Arbeit als „epistemische Gemeinschaften“ übersetzt und beide Begriffe werden synonym verwendet. Der Ansatz wird in der Folge auch als EC-Ansatz bezeichnet.

⁴³ Haas führt das Epistemic-Communities-Konzept auf Haas (vgl. HAAS 1964) und Ruggie (vgl. RUGGIE 1975) zurück, wobei er einige Unterschiede sieht (vgl. HAAS 1992b: 17).

⁴⁴ Diese „systemische“ (ZANGL 1999: 56) Position im Bereich der Internationalen Beziehungen wird in der Literatur kritisiert (vgl. CZEMPIEL 1999: 24; vgl. ZANGL 1999: 59).

EC-Ansatz, die Lernfähigkeit der Akteure genauer zu betrachten und im Speziellen den Prozess zu untersuchen, wie die Akteure ihre Interessen identifizieren (vgl. ebd.). Darüber hinaus soll analysiert werden, welche Rolle bei diesen Vorgängen epistemischen Gemeinschaften, d.h. (Policy-)Experten zukommt (vgl. ebd.). Haas entwirft in diesem Zusammenhang ein „path-dependent evolutionary model“ (ADLER/HAAAS 1992: 372), was einer evolutionären Beschreibung des Policy-Prozesses entspricht (vgl. ebd.). Darüber hinaus soll die Rolle von kognitiven Faktoren und Prozessen bei der Definition und Veränderung von Policy-Präferenzen thematisiert werden, also beispielsweise die Rolle von neuen Ideen und Informationen, Wissen sowie Lernen (vgl. HAAS 1992b: 2, 3; vgl. ADLER/HAAAS 1992: 367). Ausdrücklich kein Ziel von Haas ist es, eine allgemeine Theorie der internationalen Politik zu formulieren (vgl. ADLER/HAAAS 1992: 368). Den Einbezug von kognitiven Faktoren elaboriert Haas in seiner Argumentation. Zunächst werden jedoch die Prämissen des Epistemic-Communities-Ansatzes dargelegt.

Der Ausgangspunkt von Haas ist die erkenntnistheoretische Prämisse, dass „epistemologically, there is no such thing as a ‚brute fact‘“ (HAAS 1990: 52), denn die Realität ist nicht direkt, sondern nur als Interpretation von Ereignissen wahrnehmbar, gefiltert durch z.B. vorhergehende Erfahrungen und Erwartungen (vgl. ebd.). Weiter geht Haas davon aus, dass die Struktur des internationalen Systems von Unsicherheit geprägt ist (vgl. HAAS 1990: 64f.). Dementsprechend werden zunehmend fachliche bzw. technische Unsicherheiten und Schwierigkeiten in Bezug auf Probleme mit globalem Ausmaß festgestellt (vgl. HAAS 1992b: 1). Im Rahmen seiner Argumentation führt Haas als einen Grund für diese Entwicklung die Gesamtanzahl der beteiligten Akteure in den internationalen Beziehungen an, die seit dem zweiten Weltkrieg stark zugenommen hat (vgl. HAAS 1992b: 12). Ein weiterer Aspekt ist das ebenso gestiegene Ausmaß an Interaktionen zwischen den Akteuren und in der Weltwirtschaft (vgl. ebd.). An anderer Stelle wird außerdem festgehalten, dass „international issues“ (ADLER/HAAAS 1992: 373), zunehmend von „technical aspects, complexity, uncertainty, and interdependence“ (ebd.) geprägt sind. Die Unsicherheit in Policy-Fragen erschwert internationale Policy-Koordination, macht selbige aber auch erforderlich (vgl. HAAS 1992b: 1). Es stellt sich außerdem die Frage, wie politische Entscheidungsträger die Interessen eines Staates bestimmen und Lösungen entwickeln sollen, wenn sie über viele Aspekte eines Problems nicht im Bilde sind (vgl. ebd.). Es werden dementsprechend erschwerte Bedingungen für Policy-Entscheidungen ausgemacht, da große Unsicherheit über gesellschaftliche und physikalische Prozesse, über deren Zusammenhänge sowie über die Konsequenzen von ergriffenen Maßnahmen herrscht (vgl. HAAS 1992b: 4). Schließlich wird als Folge der zunehmenden Unsicherheit eine steigende Relevanz von Faktoren, wie z.B. Expertenwissen gegenüber Faktoren, wie Macht und Interessen ausgemacht (vgl. HAAS 1992b: 12). Um Unsicherheit zu reduzieren bzw. zu beseitigen nutzen

politische Entscheidungsträger, so genannte „policymakers“ (ebd.), neue **Kanäle** der Informationsgewinnung (vgl. ebd.). Sie wenden sich an Experten, um **ihre** Policy-Interessen zu spezifizieren (vgl. HAAS 1990: 54). An diesem **Punkt** kommt im Rahmen von Haas Argumentation das Konzept der **Epistemic-Communities** ins Spiel, denn diese Gemeinschaften liefern die nötigen, **neuen** Informationen für politische Entscheider (vgl. HAAS 1992b: 4). Im EC-Ansatz soll nun die Rolle geklärt werden, die

„networks of knowledge-based experts – epistemic communities – play in articulating the cause-and-effect relationships of complex problems, helping states identify their interests, framing the issues for collective debate, proposing specific policies, and identifying salient points for negotiation“

(HAAS 1992b: 2)

Dazu passend wird die internationale Politik als evolutionärer Prozess beschrieben, durch den die Innovationen epistemischer Gemeinschaften national, **transnational** und international durch Diffusion verbreitet würden (vgl. ADLER/ HAAS 1992: 373). Die Innovationen können somit zur Grundlage von **neuen** oder veränderten internationalen Praktiken und Institutionen werden (vgl. ebd.). Die Integration von epistemischen Gemeinschaften in den Ansatz von Haas wird dabei anhand von drei bestimmenden Faktoren geleistet, die im folgenden **Abschnitt** betrachtet werden.

Haas identifiziert drei dynamische Faktoren „of epistemic policy coordination“ (HAAS 1992b: 3): Unsicherheit, Interpretation und Institutionalisierung (vgl. ebd.). Der Faktor Unsicherheit wurde in seiner Wirkung bereits im vorherigen Abschnitt dargestellt, während auf die Institutionalisierung in einem späteren Abschnitt eingegangen wird. Der Faktor der Interpretation betrifft die Rolle **der** epistemischen Gemeinschaften, da diese Gemeinschaften Informationen zu **bestimmten** Problemparametern in verschiedenen Politikfeldern anbieten bzw. generieren, also Interpretationen zu diesen Problemen zur Verfügung stellen. Definiert wird eine Epistemic-Community als „(...) a network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area“ (ebd.). Epistemische Gemeinschaften werden anhand vier Aspekten charakterisiert (vgl. ebd.): Eine Epistemic-Community teilt demnach erstens, ein „Set“ (HAAS 1992b: 2) an normativen Ansichten und leitenden Prinzipien, wodurch ein **werte-basiertes** Grundprinzip für die Mitglieder geschaffen wird (vgl. ebd.). Zweitens haben die Mitglieder einer Gemeinschaft die gleichen Ansichten über Kausalmechanismen, welche als Bewertungsgrundlage für die Zusammenhänge von Maßnahmen, Ursachen und Wirkungen dienen (vgl. ebd.). Drittens nutzen die Mitglieder gleiche Maßstäbe bzw. Kriterien zur Bewertung von Problemparametern und von Erkenntnissen in ihrem Fachbereich und viertens, teilen die Mitglieder ein „common policy enterprise“ (ebd.). Letzteres ist „ein gemeinsames politisches

Anliegen“ (SCHABER/ULBERT 1994: 150), auf das die Mitglieder ihre fachliche Kompetenz richten, aus der Überzeugung heraus, dass als Konsequenz daraus das menschliche Wohlergehen gesteigert wird (vgl. HAAS 1992b: 3, 20). Nachdem der Aufbau von epistemischen Gemeinschaften beleuchtet wurde, gilt es, deren Funktionsweise im Policy-Prozess nachzuzeichnen, was im nächsten Abschnitt erfolgt.

Epistemische Gemeinschaften untersuchen Problemparamepter in Politikfeldern, die innerhalb des gemeinsamen Erkenntnisinteresses der Mitglieder liegen bzw. innerhalb von deren Fachbereich. Im Rahmen dieser Tätigkeit helfen sie auf Anfrage, die Policy-Interessen von anderen Akteuren (Staaten) bezüglich bestimmter Situationen zu identifizieren (vgl. HAAS 1992b: 4). Weiter beleuchten sie verschiedene Dimensionen einer Policy-Frage oder eines Policy-Problems, so dass die anfragenden Akteure ihre eigenen Policy-Interessen aus den bereitgestellten Informationen ableiten können (vgl. ebd.). Dabei helfen die Gemeinschaften, unterschiedliche Aspekte von Problemen zu interpretieren (vgl. HAAS 1992b: 15): Erstens beziehen sich die Interpretationen auf Kausalzusammenhänge von bestimmten Problem-Parametern. Zweitens werden Verbindungen zwischen verschiedenen Fragen und die möglichen Konsequenzen aufgezeigt, die einer Policy-Wahl folgen können. Drittens helfen die Gemeinschaften bei der Interessensdefinition, wobei die Möglichkeiten einer erstmaligen oder veränderten Definition bestehen. Viertens können epistemische Gemeinschaften die konkrete Formulierung einer Policy ermöglichen. Letzteres kann das Ausarbeiten von Details, das Aufzeigen von Alternativen, die konkrete Auswahl von Policies und Hinweise auf mögliche Koalitionspartner für eine Policy betreffen. Einerseits können politische Entscheider durch die Hilfe von epistemischen Gemeinschaften, die Verantwortung für politische Maßnahmen zumindest zum Teil auf jene Experten abwälzen (vgl. HAAS 1992b: 15f.). Andererseits erhalten die epistemischen Gemeinschaften durch ihre Hilfe die Chance, ihre Ziele in Policy umzusetzen und dadurch selbige sowie ihren Einfluss zu institutionalisieren (vgl. HAAS 1992b: 16). Diese „Institutionalisierung“ ist, neben den bereits dargestellten Faktoren der Unsicherheit und Interpretation, der dritte dynamische Faktor der Policy-Koordination. Um die notwendigen Informationen zur Beratung von Akteuren bereitzustellen zu können und um ihre Policy-Präferenzen zu entwickeln und auszuarbeiten, finden in epistemischen Gemeinschaften Lernprozesse statt. Die Lernprozesse werden im nächsten Abschnitt thematisiert.

Epistemische Gemeinschaften modifizieren ihre Präferenzen über die Reaktion ihrer Mitglieder auf neue Informationen aus ihrem Fachbereich oder durch den Austausch der Mitglieder untereinander (vgl. HAAS 1992b: 18). Dies bedeutet, dass in epistemischen Gemeinschaften Lernprozesse stattfinden, dass also die Ideen bzw. Ansichten der Gemeinschaften verändert werden. Es werden zwei

Lernarten von einander unterschieden: „the adoption of new instrumental ends (new practices) and the adoption of new principled ends (new goals)“⁴⁵ (ADLER/HAAAS 1992: 386). Haas weist darauf hin, dass das Verhalten der epistemischen Gemeinschaften und deren Mitgliedern nicht durch Handlungstheorien aus dem Rational-Choice-Bereich erklärt werden könnte, da das Verhalten von normativen und kausalen Überzeugungen abhängig sei (vgl. HAAS 1992b: 20). Als Konsequenz sei es zu unterscheiden „from the behaviour typically analyzed and predicted by rational choice theorists (...)“ (ebd.). Lernprozesse einzelner Mitglieder epistemischer Gemeinschaften können dabei auf zahlreichen Wegen stattfinden (vgl. ADLER/HAAAS 1992: 386). So wird beschrieben, dass die Mitglieder beispielsweise durch transnationale Treffen untereinander lernen und die Ergebnisse in die Institutionen tragen, über die sie Einfluss haben (vgl. ebd.). In Bezug auf politische Entscheidungsträger wird der Lernprozess wie folgt beschrieben:

„[N]ational policymakers can absorb new meanings and interpretations, and therefore can change their interests and adjust their willingness to consider new courses of action. Such learning increases the capacity and motivation to understand competing alternatives to a currently entertained inference and becomes a creative process by which alternatives and preferences, or ‚interests‘, are generated.“

(ADLER/HAAAS 1992: 385)

Die Lernprozesse, die in Bezug auf epistemische Gemeinschaften stattfinden sowie die Gesamtdarstellung des Policy-Prozesses werden durch das bereits genannte evolutionäre Modell geleistet (vgl. ADLER/HAAAS 1992: 372). So werden intellektuelle Innovationen, z.B. von epistemischen Gemeinschaften, durch nationale und internationale Organisationen verbreitet, in denen Gemeinschaften angesiedelt sein können und im Laufe des Policy-Prozesses ausgewählt, um das Fundament neuer oder veränderter nationaler Interessen zu werden (vgl. ADLER/HAAAS 1992: 373). Für den Prozess der internationalen Politik werden ähnliche Abläufe festgehalten, die im Ergebnis die Grundlage neuer internationaler Praktiken, Institutionen und Teile einer neuen Weltordnung werden können (vgl. ebd.). Dieser Prozess vollzieht sich in vier Schritten: Policy-Innovation, Policy-Diffusion, Policy-Selektion (vgl. ebd.) und Policy-„persistence“ (ebd.), wobei letzteres als Dauerhaftigkeit einer Policy verstanden werden kann. Epistemische Gemeinschaften partizipieren am internationalen Policy-Prozess durch ihren Einfluss auf Policy-Innovationen, indem sie neue Policy-Ideen generieren (vgl. ADLER/HAAAS 1992: 374). Des Weiteren lenken sie die Diskussionskon-

⁴⁵ Adler und Haas übernehmen die Unterscheidung der zwei Lernarten von Hall, der zwischen administrativem und politischem Lernen unterscheidet (vgl. HALL 1986: 278).

texte von politischen Themen, die Interessendefinition von Staaten übernehmen und Bewertungsstandards setzen (vgl. ADLER/HAAAS 1992: 375), z.B. zu Emissionswerten (vgl. ADLER/HAAAS 1992: 376). Darüber hinaus tragen die Gemeinschaften zur Verbreitung dieser Innovationen bei (vgl. ADLER/HAAAS 1992: 378). Dies geschieht, z.B. über ihr Engagement auf nationaler Ebene, transnational durch Konferenzen, Publikationen und über Kommunikationsprozesse mit Kollegen aus anderen wissenschaftlichen Einrichtungen oder internationalen Organisationen (vgl. ebd.). Durch die Diffusion ihrer Policy-Innovationen, sichern sich die Mitglieder epistemischer Gemeinschaften direkten und indirekten Einfluss auf die Koordination von Policy sowie auf die Ansichten der jeweils beteiligten Akteure (vgl. ADLER/HAAAS 1992: 379). Wenn, z.B. sich die Policy-Diffusion einer epistemischen Gemeinschaft auf nur einen Staat beschränkt, dann stellt der internationale Einfluss dieser Gemeinschaft nur eine Funktion des Einflusses dieses Staates dar (vgl. ebd.). Gleichermaßen gilt auch für die Wirkung auf internationale Organisationen (vgl. ebd.). Wenn eine Gemeinschaft jedoch mehrere Staaten berät, dann kann dadurch unmittelbar die informelle Annäherung der Policy-Präferenzen dieser Staaten beeinflusst werden (vgl. ebd.). Oftmals spielen Krisen und andere folgenreiche Ereignisse im internationalen System bei der Policy-Diffusion eine besondere Rolle, da sie Lücken in Policies offenbaren und die Suche nach Alternativen vorantreiben (vgl. ADLER/HAAAS 1992: 380). Auch auf Policy-Selektionen üben epistemische Gemeinschaften Einfluss aus, indem sie den unter Unsicherheit agierenden Akteuren helfen, ihre Interessen bezüglich bestimmter Policies zu bestimmen (vgl. ADLER/HAAAS 1992: 381). Dies kann beispielsweise aus dem Auffinden von „focal points“ (ADLER/HAAAS 1992: 382) bestehen, die Anknüpfungspunkte für Kompromisse zwischen Akteuren darstellen. Der letzte Schritt der Policy-Evolution ist die „Policy persistence“ (ADLER/HAAAS 1992: 384), was der Fortwirkung, Wirkungsdauer bzw. Dauerhaftigkeit einer Policy entspricht. Optimal ist es dabei, wenn neue Ideen und Policies institutionalisiert werden können (vgl. ebd.). Dies hängt von der Aufrechterhaltung des Einflusses einer epistemischen Gemeinschaft ab. Der Einfluss wiederum erfordert einen Konsenszustand unter den Gemeinschaftsmitgliedern bezüglich der fokussierten Policies (vgl. ebd.). Darüber hinaus wirken sich auch Krisen auf den Einfluss epistemischer Gemeinschaften aus, genauso wie die empirische Richtigkeit bzw. der praktische Erfolg der Ideen der Gemeinschaften⁴⁶ (vgl. ADLER/HAAAS 1992: 385). Damit ist die inhaltliche Darstellung des EC-Ansatzes abgeschlossen und im nächsten Abschnitt erfolgt die Rekonstruktion als wissenschaftliche Erklärung.

⁴⁶ Bezuglich des Aspekts, dass Gemeinschaften dann mehr Einfluss haben, wenn sie in Policy-Fragen empirisch richtig liegen, wird auch auf Goldstein verwiesen (vgl. GOLDSTEIN 1989).

3.3.2 Rekonstruktion des EC-Ansatzes als deduktiv-nomologische Erklärung

Im folgenden Abschnitt wird der Epistemic-Communities-Ansatz als deduktiv-nomologische Erklärung rekonstruiert. Dabei wird auf Grundlage der inhaltlichen Darstellung des Ansatzes in Unterkapitel 3.3.1, unter Beachtung der Kriterien aus Kapitel 2 und anhand eigener Überlegungen untersucht, ob der Ansatz eine wissenschaftliche Erklärung darstellt bzw. impliziert. Zunächst werden die einzelnen Bestandteile einer deduktiv-nomologischen Erklärung im EC-Ansatz identifiziert. Sollten dabei Lücken auftreten, werden diese als Defizite festgehalten. Eine wissenschaftliche Erklärung liegt vor, wenn die zu erklärenden Phänomene, Randbedingungen und mindestens ein allgemeines Gesetz in den Ansatz eingebunden werden und die vier Kriterien einer wissenschaftlichen Erklärung eingehalten werden. Gemäß den Ausführungen in der Einleitung wird angenommen, dass der Epistemic-Communities-Ansatz keine wissenschaftliche Erklärung darstellt.

Zu Beginn der Rekonstruktion steht die Analyse der zu erklärenden Phänomene, der Explananda. Es können im EC-Ansatz zwei zu erklärende Phänomene ausgemacht werden. Das Makro-Explanandum ist die Veränderung von Präferenzen der Akteure auf der Makroebene, also von Staaten und epistemischen Gemeinschaften als kollektive Akteure. Es lässt sich dementsprechend fragen: Warum verändern sich die Policy-Präferenzen von Staaten und epistemischen Gemeinschaften? Das zu erklärende Mikro-Explanandum ist die Veränderung von Policy-Präferenzen der individuellen Mitglieder epistemischer Gemeinschaften. Die entsprechende Frage lautet: Warum verändern einzelne Mitglieder epistemischer Gemeinschaften ihre Policy-Präferenzen? Um diese Fragen zu beantworten und die Explananda zu erklären, müssen sie aus dem Explanans abgeleitet werden können (1. Kriterium einer wissenschaftlichen Erklärung). Gemäß dem D-N-Schema besteht das Explanans aus Randbedingungen, die mit mindestens einem allgemeinen Gesetz verknüpft werden müssen (2. Kriterium). Außerdem muss das Explanans empirischen Gehalt aufweisen und sich bewährt haben (3. und 4. Kriterium). Die Randbedingungen werden im nächsten Abschnitt erarbeitet.

Im EC-Ansatz lassen sich folgende Randbedingungen ausmachen: Ausgangspunkt ist die Feststellung eines Zustandes des internationalen Systems, der von zunehmender (Entscheidungs-)Unsicherheit und (Problem-)Komplexität geprägt ist (vgl. HAAS 1992b: 1, 12). Dies erfordert und erschwert zugleich die Policy-Koordination zwischen den Akteuren, d.h. die Koordination von politischen Zielen und den Mitteln und Wegen, um diese Ziele zu erreichen (vgl. HAAS 1992b: 1). Begründet wird die zunehmende Unsicherheit mit der gestiegenen und weiter steigenden Anzahl an Akteuren und Betätigungsfeldern, der Zunahme von Interaktionen zwischen den Akteuren und der zunehmenden Komplexität neuer technischer bzw. fachlicher Herausforderungen (vgl. HAAS 1992b: 8ff.). Die Akteure haben dabei das grundlegende Interesse, bestimmte Policy-Probleme zu

lösen (vgl. HAAS 1992b: 3f.). Da die Problemlösung durch die strukturelle Unsicherheit erschwert bzw. verhindert wird, wollen die Akteure diese reduzieren (vgl. HAAS 1992b: 4). Zur Reduktion von Unsicherheit dienen kognitive Elemente, wie neue Informationen, Wissen, Ideen und auch kognitive Prozesse wie Lernen, um die genannten Elemente zu erzeugen und zu verändern (vgl. cbd.). Diese Elemente und Prozesse werden im EC-Ansatz von Experten epistemischer Gemeinschaften generiert, da diese Akteure sich mit der Lösung von Policy-Problemen beschäftigen (vgl. cbd.). Dabei verfolgen epistemische Gemeinschaften letztendlich das übergeordnete Ziel, den menschlichen Wohlstand zu steigern (vgl. HAAS 1992b: 3, 20). Damit sind die Randbedingungen des EC-Ansatzes zusammengefasst. Von ihrem empirischen Gehalt ist auszugehen, da Haas auf Forschungsergebnisse und Fallstudien⁴⁷ verweist. Weiter ist anzunehmen, dass sich diese Ergebnisse empirisch bewährt haben. Damit die Randbedingungen jedoch zur Erklärung der Explananda beitragen können, müssen sie mit mindestens einem allgemeinen Gesetz verknüpft werden (2. Kriterium einer wissenschaftlichen Erklärung). Im Epistemic-Communities-Ansatz findet sich jedoch kein präzise formuliertes Gesetz, wie es in einer deduktiv-nomologischen Erklärung notwendig ist. Es werden von Haas keine Kausalmechanismen ausgearbeitet, die die Veränderungen von Policy-Präferenzen auf der Mikro- und der Makroebene des EC-Ansatzes tatsächlich wissenschaftlich erklären würden. Stattdessen werden nur Beschreibungen verwendet, die im folgenden Abschnitt kurz zusammengefasst werden.

So wird im EC-Ansatz beschrieben, dass die Policy-Veränderungen auf der Systemebene zustande kommen, weil die Staaten sich an eine epistemische Gemeinschaft wenden, um ihre Unsicherheit bezüglich Policy-Problemen zu reduzieren (vgl. HAAS 1992b: 13). Die Hilfe der epistemischen Gemeinschaft kann zu einer neuen bzw. Re-Definition der Policy-Präferenzen des anfragenden Staates führen (vgl. HAAS 1992b: 15). Der Prozess der Präferenz-Veränderung, der dabei stattfindet, wird als „Diffusion“ (HAAS 1992b: 6; ADLER/HAS 1992: 378) bezeichnet, ohne dabei exakt erklärt zu werden, da kein kausaler Mechanismus eingebunden wird. Es bleibt unklar, warum genau sich die Policy-Präferenzen der Akteure verändern. Auch das Mikro-Explanandum wird nicht erklärt, da das benötigte Gesetz zur Erklärung nicht präzise angegeben wird. So wird nicht präzisiert, wie exakt die Veränderung der Präferenzen eines einzelnen Mitglieds einer epistemischen Gemeinschaft funktioniert. Auch hier wird also kein kausaler Mechanismus angegeben. Es werden zwar zwei Arten des Lernens unterschieden:

⁴⁷ Es finden sich einige Angaben zu Forschungsergebnissen (vgl. HAAS 1992b: 8ff.) und zu Fallstudien (vgl. HAAS 1992a) in den Arbeiten von Haas (siehe auch HAAS 1989, 1990).

den⁴⁸ (vgl. ADLER/HAAß 1992: 386), die einfachem und komplexem Policy-Lernen entsprechen, d.h. es handelt sich um die bereits dargestellten Veränderungen von Mitteln bei gleich bleibenden Zielen und die Veränderungen vor Zielen selbst (vgl. ebd.). Aber auch in diesem Zusammenhang wird nicht angegeben, wann und wie gelernt wird. Der Lernprozess wird nicht wissenschaftlich erklärt, sondern nur allgemein beschrieben. So wird dargelegt, dass die

„individual members of epistemic communities learn from their transnational encounters with one another and pass their lessons and advice on to the institutional bodies over which they have influence.“

(ADLER/HAAß 1992: 386)

An diesem Zitat ist gut nachvollziehbar, dass der Lernprozess nicht mittels eines kausalen Mechanismus erklärt wird. Warum genau ein einzelnes Mitglied einer epistemischen Gemeinschaft lernt, wird nicht präzisiert. Es bleibt dabei unbestimmt, was genau zur Veränderung der Policy-Mittel oder Policy-Ziele eines Akteurs führt und was gerade nicht. Es lässt sich festhalten, dass der Epistemic-Communities-Ansatz keiner wissenschaftlichen Erklärung entspricht (vgl. auch Abbildung 8). Vor allem das Fehlen von Kausalmechanismen (allgemeinen Gesetzen) verhindert eine logische Ableitung der Explananda aus dem Explanans, da letzteres dadurch unvollständig ist und die Beantwortung der formulierten „Warum-Fragen“ (HEMPEL 1977: 2). Auch werden damit die ersten beiden Kriterien einer wissenschaftlichen Erklärung direkt verletzt. Die Kriterien drei und vier, den empirischen Gehalt und die Bewährung im Forschungsprozess betreffend, werden des Weiteren nur bezüglich der Randbedingungen eingehalten und gelten somit nicht für das vollständige Explanans. Es kann jedoch vermutet werden, dass die fehlenden Elemente rekonstruiert werden können, da sie implizit vorliegen, aber einer präzisen Ausarbeitung bedürfen. Dies wird vor allem für den Kausalmechanismus zur Erklärung des Mikro-Explanandums angenommen. So wird im nächsten Unterkapitel versucht, im Rahmen einer Rekonstruktion als strukturalistisch-individualistische Erklärung, das Policy-Lernen im EC-Ansatz als nutzenmaximierendes Handeln zu erklären, unter Verwendung des SEU-Modells.

⁴⁸ Vgl. zu den angegebenen Lernarten auch Fußnote 45 der vorliegenden Arbeit.

Abbildung 8: Rekonstruktion des Epistemic-Communities-Ansatzes als deduktiv-nomologische Erklärung

EXPLANANDA (zu erklärende Phänomene)

Mikro-Explanandum: Policy-Veränderungen als Veränderungen der Policy-Mittel/-Ziele (Policy-Präferenzen) von individuellen Mitgliedern von Epistemic Communities

„Warum verändern individuelle Mitglieder von Epistemic Communities ihre Policy-Präferenzen?“

Makro-Explanandum: Policy-Veränderungen als Veränderung der Policy-Mittel/-Ziel-Präferenzen von Epistemic Communities und Staaten

„Warum verändern sich die Policy-Präferenzen von Epistemic-Communities/Staaten?“

EXPLANANS (erklärende Elemente)

Randbedingungen (bzw. singuläre Sachverhalte, die Randbedingungen beschreiben)

Wenn politische Akteure Policy-Probleme lösen wollen;
wenn Akteure zur Problemlösung Policy-Präferenzen anwenden/verfolgen;
wenn Problemlösung durch zunehmende, strukturelle Unsicherheit bezüglich der Policy-Präferenzen geprägt ist;
wenn Unsicherheit die Problemlösung behindert;
wenn Akteure Unsicherheit reduzieren wollen;
wenn kognitive Faktoren wie Wissen und Ideen Unsicherheit reduzieren;
wenn epistemische Gemeinschaften kognitive Faktoren durch Policy-Lernen generieren bzw. verändern, um Unsicherheitsreduktion zu erreichen;

Allgemeines Gesetz (Kausalmechanismus)

dann verändern Mitglieder epistemischer Gemeinschaften ihre Policy-Präferenzen durch Policy-Lernen aufgrund veränderter Randbedingungen;

dann wenden sich Staaten an epistemische Gemeinschaften, um über die „Diffusion“ kognitiver Faktoren ihre Policy-Präferenzen zu bestimmen bzw. zu verändern.

DEFIZITE

Keine allgemeinen Gesetze explizit ausgearbeitet!

Mechanismen unpräzise:
Implizit in Beschreibungen enthalten, wie z.B. Lernen, Übernahme neuer Praktiken und neuer Ziele; Diffusion von Ideen;
Rekonstruierbarkeit von Mittelveränderung als Nutzenmaximierung vermutet!

3.3.3 Handlungstheoretische Rekonstruktion des EC-Ansatzes

Die Rekonstruktion des EC-Ansatzes von Peter Haas als strukturalistisch-individualistische Erklärung findet in drei Schritten statt. Es werden dabei auf Grundlage der inhaltlichen Darstellung des Ansatzes und den Ergebnissen der deduktiv-nomologischen Rekonstruktion drei Verknüpfungen von und auf verschiedenen Ebenen identifiziert. Die Schwerpunkte liegen dabei in der Untersuchung der Verbindung von Makro- und Mikroebene sowie auf der Analyse des Mikro-Mikro-Zusammenhangs. Zunächst wird im Zuge der Logik der Situation die Verknüpfung der Akteurs-Erwartungen und Akteurs-Bewertungen mit den situativen Bedingungen im EC-Ansatz rekonstruiert. Dazu werden die Brückenhypothesen des Ansatzes identifiziert, wobei solche im Epistemic-Communities-Ansatz nicht explizit formuliert vorliegen. Sie werden daher anhand eigener Überlegungen rekonstruiert, ohne dass dabei dem EC-Ansatz inhaltlich zu widersprechen gedacht sei.

Die erste Brückenhypothese ist das grundlegende Interesse der Akteure (der Staaten sowie der epistemischen Gemeinschaften und von deren Mitgliedern), die situative Unsicherheit der Wirklichkeit zu reduzieren, um Policy-Probleme lösen und Policy-Ziele verfolgen zu können (vgl. HAAS 1992b: 3f.). Dabei haben Staaten das besondere Ziel, ihre Verantwortung für politische Entscheidungen, also in diesem Zusammenhang für Policy, zu teilen und ihre politische Position dadurch zu sichern (vgl. HAAS 1992b: 15f.). Epistemische Gemeinschaften dagegen wollen über die Umsetzung eigener Policy-Präferenzen in die Policy von Staaten, ihren politischen Einfluss institutionalisieren (vgl. HAAS 1992b: 16). Doch wie funktioniert dieser Prozess im Detail? Im zweiten Schritt der Rekonstruktion wird die Verbindung auf der Mikroebene geleistet. Es handelt sich um die Logik der Selektion. Zentral ist hierbei die Angabe und Ausarbeitung einer Handlungstheorie, welche im EC-Ansatz nicht explizit verwendet wird. Der These aus der Einleitung folgend, dass politisches Lernen Handeln ist, werden auch die Lernprozesse des EC-Ansatzes mittels der „einzig brauchbaren“ (ESSER 2001: 268) Handlungstheorie, dem SEU-Modell rekonstruiert. Wenn der Prozess, im Zuge dessen Akteure ihre Mittel verändern, als Nutzenmaximierung erklärt werden kann, hat dies folgende Bedeutung: Der individuelle Akteur bewertet situative Bedingungen und Alternativen anhand des angenommenen Nutzens für die Erreichung der eigenen Ziele. Diese Bewertungen werden mit den Akteurs-Erwartungen über die Wahrscheinlichkeit des Eintretens der erwarteten Folgen dieser Alternativen verknüpft. Der so antizipierte Nutzen einer Handlungsalternative entscheidet über dessen Wahl. Gewählt wird die Alternative, deren Nutzen am höchsten eingeschätzt wird. Auf den Kontext des EC-Ansatzes übertragen findet einfaches Policy-Lernen statt, wenn ein Akteur einer epistemischen Gemeinschaft für ein alternatives Policy-Mittel einen höheren Nutzen antizipiert, um das angestrebte Policy-Unternehmen zu erreichen, als in Bezug auf ein bisher verwendetes Mittel. Der Akteur wird gemäß der SEU-

Selektionsregel dieses alternative Policy-Mittel wählen, um damit seinen Nutzen zu maximieren. Damit konnte das einfache Policy-Lernen aus dem EC-Ansatz als nutzenmaximierendes Handeln rekonstruiert werden. Die zweite Lernart, die im EC-Ansatz eingebunden wird, ist die Veränderung von Zielen, was komplexem Policy-Lernen entspricht. Komplexes Policy-Lernen kann jedoch nicht ohne weiteres durch das SEU-Modell erklärt werden, da es von feststehenden Präferenzen, d.h. von festen Zielen eines Akteurs ausgeht. Es wird an dieser Stelle die These aus dem vorherigen Kapitel über den Advocacy-Koalitionsansatz übernommen, dass komplexes Lernen durch eine Erweiterung der SEU-Theorie im Rahmen des Framing-Konzepts von Esser (vgl. ESSER 2001) erklärbar ist.

Als dritter Schritt gilt es, die Mikroebene wieder mit der Makroebene zu verbinden, im Rahmen der Logik der Aggregation. Transformationsregeln folgend, werden dabei individuelle Handlungen zu kollektiven Effekten verknüpft. Im EC-Ansatz können zwei Phänomene auf der Makroebene identifiziert werden, nämlich gemeinsame Policy-Ziele epistemischer Gemeinschaften und Policy-Ziele von Staaten. Wie im Zuge der Rekonstruktion des Ansatzes als deduktiv-nomologische Erklärung festgestellt wurde, liefert Haas keine präzise Erklärung gemäß wissenschaftlichen Kriterien für diese Vorgänge. Allenfalls können Beschreibungen oder Verweise auf Forschungsergebnisse für diese Phänomene ausgemacht werden⁴⁹. Die Policy-Ziele einer epistemischen Gemeinschaft kommen unter diesen Voraussetzungen durch die Beeinflussung bzw. den Austausch der Gemeinschaftsmitglieder untereinander zustande, was mit Verweis auf Fallstudien (vgl. HAAS 1992a) zu diesem Thema angenommen wird (vgl. ADLER/HAS 1992: 384). Weiter wird im Hinblick auf Forschungsergebnisse ausgeführt, dass in epistemischen Gemeinschaften kollektiv gehandelt würde, weil dort eine effektive Sozial-Kontrolle herrsche⁵⁰ (vgl. HAAS 1992b: 20). Ein weiterer Transformationsprozess im EC-Ansatz ist die Übermittlung des Policy-Wissens der epistemischen Gemeinschaften durch „Diffusion“ an Staaten bzw. staatliche Entscheidungsträger (vgl. HAAS 1992b: 3; vgl. ADLER/HAS 1992: 378–381). Dabei wird nicht präzise erklärt, also nicht mittels exakter Transformationsregeln angegeben, was während dieses Prozesses, warum und wie passiert. Eine präzise Definition des Diffusionsprozesses wäre für eine Erklärung aber notwendig, vor allem da mit Blick in die Literatur verschiedene Diffusionsmechanismen unterschieden werden können (vgl. BUSCH/JÖRGENS 2007: 72), die außerdem als umstritten gelten (vgl. HOLZINGER /JÖRGENS/KNILL 2007: 14). Damit ist die handlungstheoretische Rekonstruktion des Epistemic-

⁴⁹ Vgl. zu Verweisen auf empirische Ergebnisse in den Arbeiten von Haas auch Fußnote 47.

⁵⁰ Das Argument zur effektiven sozialen Kontrolle in epistemischen Gemeinschaften übernimmt Haas von Ben-David (vgl. BEN-DAVID 1984: 4f.).

Communities-Ansatzes beendet. In den Abbildungen 9 und 10 werden die Ergebnisse in knapper Form nochmals präsentiert. Eine ausführlichere Darstellung folgt im nächsten Unterkapitel.

Abbildung 9: Rekonstruktion des Epistemic-Communities-Ansatzes als strukturalistisch-individualistische Erklärung

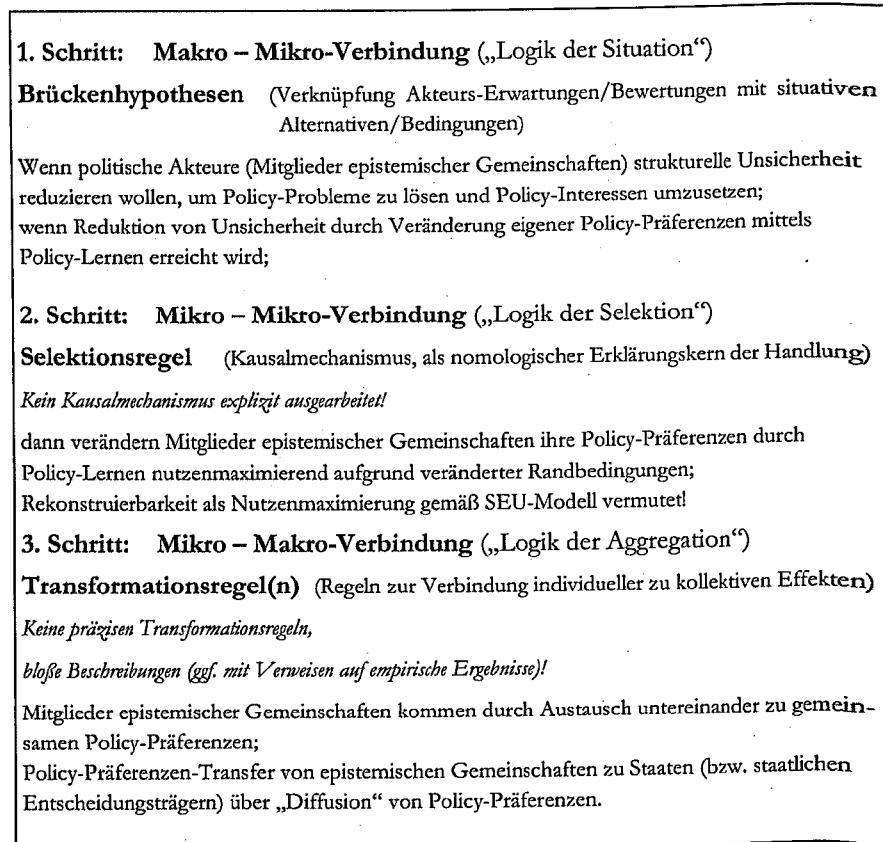
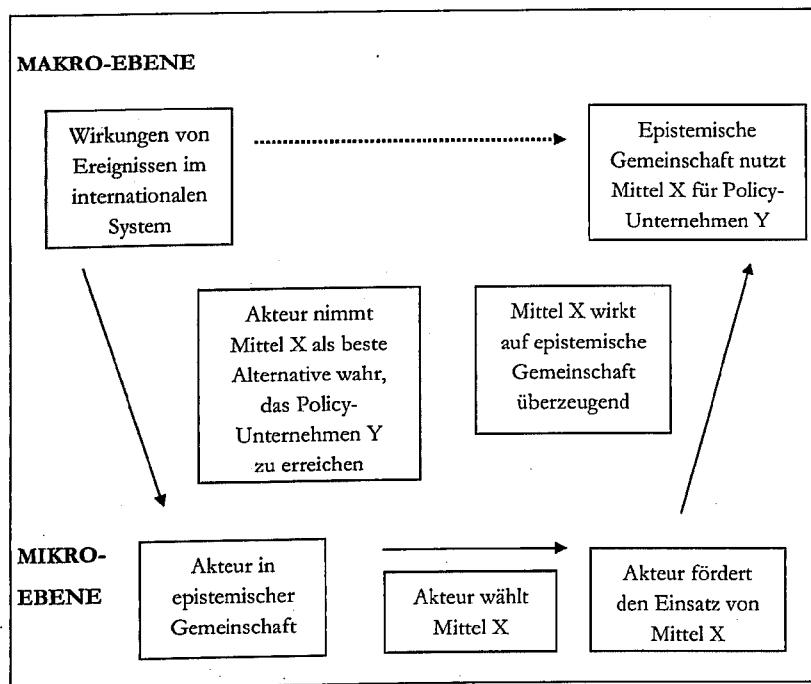


Abbildung 10: Einfaches Policy-Lernen im EC-Ansatz als Nutzenmaximierung



3.3.4 Untersuchungsergebnisse und Bewertung des EC-Ansatzes

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der Rekonstruktionen des Epistemic-Communities-Ansatzes in den vorangegangenen Unterkapiteln kurz zusammengefasst. Zunächst gilt festzuhalten, dass der Epistemic-Communities-Ansatz auf dem methodologischen Individualismus basiert. Durch ihn sollen Policy-Veränderungen bzw. Veränderungen der Policy-Präferenzen von Staaten und epistemischen Gemeinschaften erklärt werden. Daraus leitet sich ein zweites Erklärungsziel ab, nämlich die Erklärung der Veränderung von Policy-Präferenzen eines individuellen Akteurs einer epistemischen Gemeinschaft. Mit dem Ansatz sollen demnach Phänomene auf mehreren Ebenen erklärt werden. Jedoch wurde im Rahmen der deduktiv-nomologischen Rekonstruktion des Ansatzes festgestellt, dass der Ansatz nicht den Kriterien einer wissenschaftlichen Erklärung entspricht. Hauptgrund für dieses Defizit ist das Fehlen eines präzisen, allgemeinen Gesetzes bzw. Kausalmechanismus. Wie gezeigt wurde, ist im EC-Ansatz kein kausaler Mechanismus ausgearbeitet, sondern nur durch Beschrei-

bungen (wie z.B. in Verweisen auf Lernprozesse) impliziert. Im Rahmen der strukturalistisch-individualistischen Rekonstruktion des Ansatzes wurde bestätigt, dass der Ansatz handlungstheoretisch unterentwickelt ist, da eine präzise Selektionsregel fehlt. Im Anschluss wurde gezeigt, dass der implizit vorhandene Kausalmechanismus (also z.B. das nur beschriebene Lernen) des Ansatzes als präzise Selektionsregel mittels des SEU-Modells rekonstruiert werden kann. Damit konnte zumindest die Policy-Lernart, die die Veränderung von Policy-Mitteln bei gleich bleibenden Zielen betrifft, als nutzenmaximierendes Handeln der Mitglieder von Epistemic-Communities rekonstruiert werden. Die Rekonstruktion von Policy-Lernen, das die Veränderung von Policy-Zielen betrifft und damit komplexem Policy-Lernen entspricht, wird durch eine Erweiterung des SEU-Modells im 4. Kapitel vorgenommen. Hinsichtlich der Erklärung des Makro-Explanandum, also des kollektiven Phänomens, wurde aufgezeigt, dass keine präzisen Transformationsregeln im EC-Ansatz angegeben werden. Wiederum wurde im EC-Ansatz offen gelassen, worum es sich beispielsweise beim Mechanismus einer Diffusion, über den die Weitergabe von Wissen beschrieben wird, genau handelt und wie er exakt funktioniert. Allerdings werden die Ungenauigkeiten der Transformationsregeln in der vorliegenden Arbeit nur aufgezeigt, ohne sie durch alternative, präzisere Regeln zu rekonstruieren, da der Fokus auf den Rekonstruktionen der Mikrofundierungen der untersuchten Ansätze liegt. Eine Kritik der vorgenommenen Rekonstruktionen des EC-Ansatzes erfolgt in Kapitel 3.5. Im nächsten Unterkapitel folgt die Auseinandersetzung mit dem Social-Learning-Ansatz von Peter Hall.

3.4 Untersuchung des „Social-Learning“-Ansatzes - (SL-Ansatz)⁵¹ von Peter A. Hall

3.4.1 Darstellung des SL-Ansatzes

Die folgende Zusammenfassung basiert wesentlich auf Peter Halls Arbeit aus dem Jahr 1993 (vgl. HALL 1993). Darüber hinaus spielen die Arbeiten von 1989 (vgl. HALL 1989b, 1989c; beide in: HALL 1989a) eine wichtige Rolle. Halls Ziele sind es, den Wandel bzw. die Veränderung von Policy zu untersuchen und im Zuge dessen den Prozess des „social learning“ (HALL 1993: 276) respektive „the concept of policymaking as social learning“ (HALL 1993: 275) zu analysieren und auszuarbeiten. Des Weiteren verfolgt der Autor die Absicht, die Rolle von Ideen in den genannten Prozessen zu elaborieren (vgl. HALL 1993: 276f.). Dazu werden Fallbeispiele der Wirtschaftspolitik Großbritanniens in dem Zeitraum zwis-

⁵¹ In der vorliegenden Arbeit wird auf Halls „social learning“ als Social-Learning-Ansatz bzw. SL-Ansatz Bezug genommen.

schen 1970 und 1989 untersucht, die den Übergang vom Keynesianismus zum Monetarismus zum Thema haben (vgl. HALL 1993: 277). Im Rahmen seiner Erkenntnisse erstellt Hall ein allgemeines Modell des Social-Learning (vgl. HALL 1993: 278) sowie eine Zusammenstellung von Bedingungen für den Einfluss von Ideen auf Policy (vgl. HALL 1989b: 26), jeweils für den Bereich der Ökonomie. Allerdings sollen die Erkenntnisse auch zur Untersuchung anderer ökonomischer Ideen, als jenen des Keynesianismus (vgl. HALL 1989c: 369, 390) und jenen anderer Politikfelder verwendbar sein (vgl. HALL 1993: 291). Nach Elaborierung des Social-Learning-Ansatzes und nach Analyse der Fallbeispiele kommt Hall zu dem Ergebnis, dass der Übergang vom Keynesianismus zum Monetarismus ein Prozess des Social-Learning gewesen ist (vgl. HALL 1993: 289). Entscheidend für diese Einschätzung sind zwei Feststellungen: Erstens, dass die Akteure, neben der Verfolgung von Eigeninteressen auch die ökonomischen Probleme der Zeit lösen wollten (vgl. ebd.). Zweitens, dass Problemlösungen von Ideen abhängen und dass allgemein der Prozess des Social-Learning den Fokus auf die involvierten Ideen lenkt, die eine Verbindung zwischen dem Staat und der Gesellschaft darstellen (vgl. ebd.). Die Hauptanliegen in der folgenden Zusammenfassung des SL-Ansatzes sind: die Ansatzpunkte Halls für ein Modell zur Untersuchung von ökonomischen Policy-Wandel sowie dem Prozess des Social-Learning darzustellen und die Rolle von Ideen in diesem Zusammenhang zu klären. Die empirischen Fälle, auf die Hall sich dabei bezieht, werden nur vereinzelt als Beispiele angeführt. Zunächst werden im folgenden Abschnitt die einzelnen Bestandteile des Social-Learning-Ansatzes separat erläutert und im Anschluss daran werden deren Verbindungen und Zusammenhänge dargestellt.

Die in diesem Abschnitt zu behandelnden Teile des SL-Ansatzes sind das „conventional learning model“⁵² (HALL 1993: 276) sowie Halls Erweiterung dieses Modells, u.a. um die Definition des Social-Learning. Außerdem werden die Variablen des Policy-Prozesses und die verschiedenen Arten des Policy-Wandels und analog dazu, die verschiedenen Arten des Policy-Lernens dargestellt. Des Weiteren wird der Einfluss von Ideen im Policy-Prozess thematisiert. Zunächst wird das eingangs genannte konventionelle Lernmodell behandelt. Das konventionelle Lernmodell besteht aus drei zentralen Aspekten (vgl. HALL 1993: 277): Erstens hängen neue Policies stark von alten Policies ab. Zweitens werden nach dem alten Modell Experten und Verwaltungsbeamte in Bezug auf Policy-Wandel als relevanter angesehen als politische Akteure. Drittens wird die Handlungsfähigkeit des Staates als relativ unabhängig von sozialem bzw. gesellschaftlichem Druck angesehen (vgl. HALL 1993: 278). Hall erweitert das „konventionelle Modell“ um verschiedene Aspekte. Zunächst leistet er eine eigene Definition von Lernen im Allgemeinen und von Social-Learning im Speziellen. Weiter werden drei Arten

⁵² Hall erweitert das Grundmodell des „social learning“ von Heclio (vgl. HECLIO 1974).

des Policy-Lernens und analog dazu, drei des Policy-Wandels unterschieden und darüber hinaus drei Arten von Variablen identifiziert, die den Inhalt von Policies spezifizieren (vgl. ebd.). Hall definiert Lernen und Social-Learning wie folgt:

„Learning is conventionally said to occur when individuals assimilate new information, including that based on past experience, and apply it to their subsequent actions. Therefore, we can define social learning as a deliberate attempt to adjust the goals or techniques of policy in response to past experience and new information. Learning is indicated when policy changes as the result of such a process.“

(HALL 1993: 278)

In der zugehörigen Fußnote formuliert Hall außerdem: „The main point is that learning reflects a deliberate attempt to adjust policy in the light of past experience and policy-relevant knowledge“ (ebd.). An dieser Stelle wird also ausdrücklich betont, dass Lernen eine bewusste Handlung ist und außerdem nicht automatisch die Verbesserung einer Policy bedeuten muss (vgl. ebd.). Hall verwendet demnach einen nominalen Lernbegriff, da Lernen bei ihm Veränderung und nicht zwangsläufig Verbesserung entspricht (vgl. BANDELOW 2003a: 311).

Darüber hinaus wird der Lernprozess in drei Arten unterschieden, die wiederum abhängig von der jeweiligen Form des Policy-Wandels sind (vgl. HALL 1993: 278). Gemäß dieser Unterteilung wird das „concept of social learning (...) disaggregated“ (ebd.). Im Rahmen dieser „Disaggregation“ werden drei Variablen-Arten (vgl. ebd.) bzw. drei „Konkretisierungsebenen von politischen Programmen“ (HOLZINGER / JÖRGENS / KNILL 2007: 31) unterschieden. Die Variablen bezeichnen die Elemente des Politik-Prozesses, die im Rahmen von Policy-Lernprozessen bzw. von Policy-Wandel verändert werden. Jede der Variablen-Arten ist also charakteristisch für eine bestimmte Art des Policy-Lernens bzw. des Policy-Wandels. Hall unterscheidet erstens die übergeordneten Leitziele in einem Politikfeld (vgl. HALL 1993: 278). Zweitens die Instrumente und Techniken, um diese Leitziele zu erreichen (vgl. ebd.) und drittens die exakten „settings“ (ebd.) bzw. „level of benefits“ (ebd.) der Instrumente, was der genauen Einstellung, Anwendung bzw. Fassung der Instrumente entspricht. Letzteres wird auch als „Ebene konkreter Einzelbestimmungen (z.B. Grenzwerte für umweltschädliche Emissionen oder Steuer- und Beitragssätze)“ (HOLZINGER / JÖRGENS / KNILL 2007: 31) bezeichnet. Hall nutzt das Beispiel der Rentenpolitik, um die Variablen-Arten zu erläutern (vgl. HALL 1993: 278): Dabei wird angenommen, das Leitziel der Rentenpolitik sei die Verbesserung der finanziellen Situation älterer Menschen. Als Instrument käme die Zahlung von Renten in Frage und das Setting der Renten würde die exakte Höhe der Zahlungen betreffen.

Jeder der drei Variablen-Arten wird eine der drei Arten des Policy-Wandels zugeordnet. Hall unterscheidet Policy-Wandel erster, zweiter und dritter Ordnung (vgl. ebd.). Jede dieser Ordnungen des Wandels entspricht einer Ordnung des

Policy-Lernens, also Policy-Lernen erster bis dritter Ordnung⁵³ (vgl. HALL 1993: 279). Die einzelnen Ordnungen des Wandels bzw. Lernens weisen eigene Charakteristika in Bezug auf die zugeordneten Variablen auf (vgl. HALL 1993: 278). Beim Wandel erster Ordnung ändert sich nur das Setting der Instrumente, in Folge neuen Wissens oder aus Erfahrung. Die Instrumente an sich und die übergeordneten Ziele bleiben dabei unverändert. Beim Wandel zweiter Ordnung werden neben dem Setting auch die Instrumente einer Policy verändert, während die Ziele unverändert bleiben (vgl. HALL 1993: 278f). Letztere werden beim Wandel dritter Ordnung verändert, neben der Veränderung des Settings und der Instrumente (vgl. HALL 1993: 279). Es handelt sich also um eine lexikalische Ordnung (vgl. ebd.). Der Wandel dritter Ordnung basiert ebenfalls auf früheren Erfahrungen, wobei es sich dabei um ein seltenes Phänomen handelt (vgl. ebd.).

Die Einteilung des Policy-Wandels in verschiedene Ordnungen folgt dem Konzept des Paradigmawechsels⁵⁴. Daran orientiert, bezeichnet Hall den Wandel erster Ordnung als „incrementalism, satisficing, and routinized decision making“⁵⁵ (HALL 1993: 280), den Wandel zweiter Ordnung als strategisches Handeln (vgl. ebd.) und beide Arten als „normal policymaking“ (HALL 1993: 279). Während dieser Prozesse kommt es zu einer weitgehenden Fortführung von Policies. Im Gegensatz dazu entspricht der Wandel dritter Ordnung einem Paradigmawchsel, der mit Unterbrechungen bei der Fortführung oder dem Ende von Policies einhergeht (vgl. ebd.). Dabei wird ein Wandel dritter Ordnung nicht automatisch durch Wandel erster und zweiter Ordnung erzeugt (vgl. ebd.). Der Prozess des Paradigmawechsels wird in einem späteren Abschnitt betrachtet. Zunächst wird die Rolle von Ideen im SL-Ansatz untersucht.

„The concept of social learning implies that ideas are central to policymaking“ (ebd.). Ideen (oder Paradigmata) stellen Rahmen dar, in denen politische Akteure ihre Policy-Ziele, die Art der Instrumente und das grundlegende Wesen der zu lösenden Probleme spezifizieren (vgl. ebd.). Hall nennt diese Sichtweise ein „interpretive framework“ (ebd.) und sieht darin ein Policy-Paradigma (vgl. ebd.). Welche Bedingungen den Einfluss von Ideen auf eine Policy bestimmen, untersucht Hall in einer Arbeit aus dem Jahre 1989 (HALL 1989b, 1989c; beide in: HALL 1989a). Diese Arbeit besteht, neben der Einleitung und dem Schlusskapitel von Hall, aus den Beiträgen verschiedener Autoren zur Entwicklung und zum Einfluss des Keynesianismus. Wie bereits festgehalten, unternimmt Hall in dieser

⁵³ Hall erwähnt auch das Lernen 4. Ordnung (vgl. HALL 1993: 279), das dem reflexiven Lernen entspricht und von Argyris/Schön übernommen wird (vgl. ARGYRIS / SCHÖN 1978).

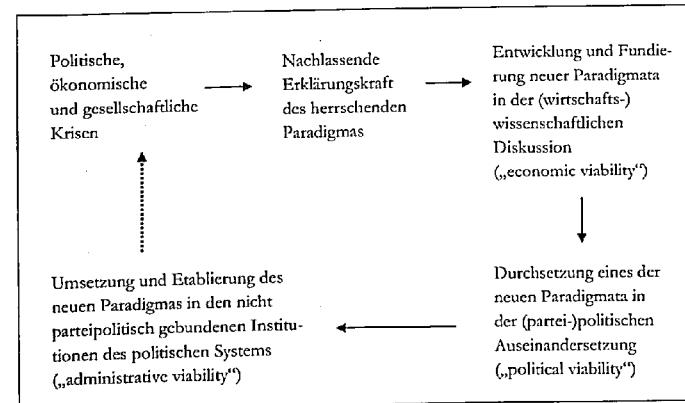
⁵⁴ Hall nutzt das Konzept des Paradigmawechsels nach Kuhn (vgl. KUHN 1970).

⁵⁵ Mit genannter Charakterisierung wird u.a. Lindblom und Wildavsky gefolgt (vgl. LINDBLOM 1968; vgl. WILDAVSKY 1968).

Arbeit den Versuch, Erkenntnisse aus Fallbeispielen zur Spezifizierung von Faktoren zu nutzen, die im Allgemeinen den Einfluss von ökonomischen Ideen auf Policy bestimmen (vgl. HALL 1989b: 26). In diesem Bezug wird zwischen der „economic, administrative, and political viability“ (ebd.) von Ideen aus dem Bereich der Ökonomie unterschieden. Die drei Faktorenarten und die zugehörigen Bedingungen werden im folgenden Abschnitt dargestellt.

Unter der ökonomischen „Viabilität“ einer Idee ist ihre „apparent capacity to resolve a relevant set of economic problems“ (HALL 1989c: 371) zu verstehen. Dies betrifft die praktische Eignung einer Idee, aktuelle ökonomische Probleme zu lösen. Darüber hinaus spielt auch die theoretische Qualität einer Idee eine Rolle (vgl. HALL 1989c: 372). Demnach hat eine Idee bzw. eine Theorie höhere Chancen von den fachkundigen Experten akzeptiert zu werden, wenn sie theoretisch ansprechend ist und an vorliegenden Theorien anknüpft (vgl. ebd.). Darüber hinaus wird die „economic viability“ auch von der nationalen Wirtschaftsstruktur und von internationalen Bedingungen beeinflusst (vgl. ebd.). Dagegen betrifft die „administrative viability“ einer Idee die Akzeptanz der Idee durch die Verwaltung und die Fähigkeit des Staates, die Idee in Policy umzusetzen (vgl. HALL 1989c: 373). Eine Idee resp. eine Theorie muss also nicht nur Probleme lösen können, sie muss auch ausführbar sein und auf keinen Widerstand der Verwaltung stoßen. Schließlich nimmt die „political viability“ einer Idee Bezug auf deren Wirkung in der allgemeinen politischen Debatte (vgl. HALL 1989c: 374). Die politischen Akteure bewerten eine Idee anhand der Oberziele ihrer eigenen Partei, anhand der Möglichkeit, auf Grundlage der neuen Idee Koalitionen zu bilden und anhand der Anschlussfähigkeit der Idee für andere Themen der politischen Agenda (vgl. HALL 1989c: 375). Schließlich weist Hall auf den Einfluss von „political entrepreneurs“ (ebd.) hin, d.h. auf jene Akteure, die Ideen umsetzen, insofern sie durch diese Ideen ihre eigenen Interessen angesprochen sehen (vgl. ebd.). Zusammenfassend äußert Hall die Vermutung, dass jede neue ökonomische Idee, also nicht nur die Ideen im Zuge des Keynesianismus, ein gewisses Niveau an „Viabilität“ bezüglich der genannten Faktorenarten erreichen muss, um in Policy umgesetzt werden zu können (vgl. ebd.). Damit ist die Betrachtung der besonderen Rolle von Ideen (bzw. Paradigmata) und ihrem Einfluss abgeschlossen. Die Zusammenhänge werden in Abbildung 11 nochmals dargestellt, bevor sich im nächsten Abschnitt der Thematisierung des Paradigmawechsels im SL-Ansatz zugewendet wird.

Abbildung 11: Die Rolle von Ideen/Paradigmata bei politischen Veränderungen im SL-Ansatz (Quelle: BANDELOW 2003b: 105)



Im Social-Learning-Ansatz erhält ein Paradigmawchsel bzw. ein Policy-Wandel dritter Ordnung einen zentralen Stellenwert. In bereits erwähnter Anlehnung an Thomas Kuhn (vgl. auch Fußnote 54), entwickelt Hall einige Annahmen zum Prozess des Policy-Wandels dritter Ordnung (vgl. HALL 1993: 280). Zunächst postuliert Hall die Annahme, dass verschiedene Paradigmata per Definition nicht völlig miteinander vereinbar sein können, da jedem Paradigma eine eigene Weltansicht zugrunde liegt und dass es oft unmöglich sei, eine gemeinsame Grundlage auszumachen (vgl. ebd.). In Halls erster Annahme wird der Prozess des Policy-Wandels dritter Ordnung als ein eher soziologischer, denn als ein wissenschaftlicher Prozess beschrieben (vgl. ebd.). Hiermit ist gemeint, dass die Wahl für ein Paradigma nicht auf rein wissenschaftlicher Grundlage getroffen wird, da es unter Experten kontroverse Ansichten zu den Paradigmata geben kann (vgl. ebd.). Ein Paradigmawchsel wird von Faktoren wie den Argumenten der Konfliktparteien, deren Position im politischen System und Ressourcen sowie von exogenen Faktoren abhängig gemacht (vgl. ebd.). In der zweiten Annahme werden Fragen, die die Verteilung von Autorität betreffen, als zentral beim Prozess des Paradigmawechsels präsentiert (vgl. ebd.). Die politischen Entscheidungsträger schätzen konkurrierende Expertenmeinungen ein. Sie entscheiden damit darüber, welchen Akteuren Autorität zukommt und welchen nicht (vgl. ebd.). Bei einem Paradigmawchsel kommt es zu Veränderungen, die im Allgemeinen Entscheidungsbefugnisse betreffen, denn es ereignen sich „(...) significant shifts in the locus of

authority over policy (...)" (HALL 1993: 280). In der dritten Annahme wird der Einfluss von Anomalien thematisiert (vgl. ebd.). Auch hier wird sich den Überlebungen Kuhns angeschlossen (vgl. ebd.). Ein Policy-Paradigma wird durch die zunehmende Anhäufung von Anomalien in Frage gestellt (vgl. ebd.). Gescheiterte Policies, die aktuelle Probleme nicht lösen oder lindern, können solchen Anomalien entsprechen. Diese speziellen Probleme sind durch ein bestimmtes Paradigma nicht mehr lösbar, da sie Entwicklungen darstellen, die im Rahmen des entsprechenden Policy-Paradigmas nicht vollständig zu verstehen sind (vgl. ebd.). Schließlich kann der Prozess des Policy-Paradigmawechsels wie folgt zusammengefasst werden: „the movement from one paradigm to another that characterizes third order change is likely to involve the accumulation of anomalies, experimentation with new forms of policy, and policy failures that precipitate a shift in the locus of authority over policy and initiate a wider contest between competing paradigms“ (HALL 1993: 280). Zu einem Ende kommt dieser Prozess, sobald ein neues Paradigma institutionalisiert werden kann (vgl. HALL 1993: 281). Dies geschieht mittels Besetzung von einflussreichen Positionen im Prozess des „policymaking“ (ebd.) durch Vertreter des neuen Paradigmas und durch die Veränderung von Aufbau sowie Standard-Prozeduren des Policy-Prozesses (vgl. HALL 1993: 281). Mit dem dargestellten SL-Ansatz analysiert Hall den makroökonomischen Policy-Prozess in Großbritannien zwischen 1970 und 1989 (vgl. HALL 1993: 281-287). Auf dieser Grundlage trifft er einige Schlussfolgerungen, die in der vorliegenden Arbeit in Bezug auf das Social-Learning und die Rolle von Ideen in diesem Prozess wiedergegeben werden. Hall gewinnt diese Einsichten also induktiv durch die Analyse von Fallbeispielen, hält deren Übertragbarkeit auf Policy-Veränderungen in anderen Politikfeldern und Ländern aber für möglich, insofern ausgeprägte Policy-Paradigmena vorliegen (vgl. HALL 1993: 291). Darüber hinaus charakterisiert er den Policy-Wandel dritter Ordnung in den untersuchten Fallbeispielen nicht als autonomes Staatshandeln sondern als eine Reaktion auf „an evolving societal debate (...)“ (HALL 1993: 288), was schließlich zu Wahlen geführt hat (vgl. ebd.). Der Lernprozess in diesem Zusammenhang wird nicht nur innerhalb des Staatsapparates, sondern in der gesamten Gesellschaft verortet (vgl. ebd.): „the ensuing struggle to replace one policy paradigm with another was a societywide affair (...) and fought in the public arena“ (HALL 1993: 287). Dies äußerte sich, z.B. in der Rolle der Medien, die alternative Policies (in diesem Zusammenhang: den Monetarismus) darstellten und förderten (vgl. HALL 1993: 288). Darüber hinaus entwickelte sich eine generelle Debatte zum Thema außerhalb der originären Bereiche der Politik, die z.B. mit der Gründung von Research-Instituten einherging (vgl. HALL 1993: 289). Weiter wird der Prozess des Social-Learning als Kombination aus „traditional models of policymaking as a struggle for power in which competing interests press their view on the government“ (ebd.) und der Ansicht beschrieben, dass die beteiligten Akteure die situativ relevanten ökonomischen Probleme lösen wollten (vgl. ebd.). Demnach könnte nicht klar zwischen „power-based and ideas-based

models of politics“ (ebd.) unterschieden werden, denn „the important point here is that ‚powering‘ and ‚puzzling‘ often go together“⁵⁶ (ebd.). Mit anderen Worten erkennt Hall den Einfluss politischer Ressourcen wie z.B. Macht an, betont aber auch den durchaus möglichen, unabhängigen Einfluss von Ideen im Policy-Prozess und sieht hierin schließlich zwei ineinander verwobene Faktoren im Entstehungsprozess von Policy (vgl. HALL 1993: 292). Nachdem damit die inhaltliche Darstellung des Social-Learning-Ansatzes abgeschlossen ist, wird im nächsten Unterkapitel rekonstruiert, ob der Ansatz die Kriterien einer wissenschaftlichen Erklärung erfüllt.

3.4.2 Rekonstruktion des SL-Ansatzes als deduktiv-nomologische Erklärung

Im folgenden Unterkapitel wird der Social-Learning-Ansatz als deduktiv-nomologische Erklärung rekonstruiert. Unter Verwendung der Methode der Rekonstruktion aus Unterkapitel 2.1 wird analysiert, ob Halls Ansatz die Kriterien einer wissenschaftlichen Erklärung erfüllt, die in Unterkapitel 2.2 dargestellt wurden. Sollte dies nicht der Fall sein, wird untersucht, ob eine wissenschaftliche Erklärung dem SL-Ansatz implizit zugrunde liegt. Zu Beginn der Rekonstruktion werden die einzelnen Elemente des D-N-Schemas im Ansatz von Hall identifiziert. Zunächst werden die zu erklärenden Phänomene ausgemacht, also die Explananda des SL-Ansatzes.

Hall will mit seinem Ansatz verschiedene Phänomene erklären. Auf der Ebene des politischen Systems sind dies Veränderungen von Policies. Wie in der inhaltlichen Zusammenfassung in Kapitel 3.4.1 dargestellt, werden in dem Ansatz Policy-Veränderungen der ersten, zweiten und dritten Ordnung unterschieden, die erklärt werden sollen (vgl. HALL 1993: 278). Diese werden in diesem Abschnitt als Makro-Explananda rekonstruiert. Es gilt die analoge Frage zu beantworten: Warum kommt es zu Policy-Veränderungen erster, zweiter und dritter Ordnung? Hall führt Phänomene der Systemebene auf Phänomene der Ebene des Individuums zurück, d.h. es folgt dem Prinzip des methodologischen Individualismus, auf dem der Ansatz implizit basiert. Dies zeigt sich anhand des Lernbegriffs, der auf Individuen rekurriert (vgl. ebd.). Dementsprechend kann rekonstruiert werden, dass in dem Ansatz versucht wird, auch Phänomene auf der Ebene des Individuums zu erklären. Diese Phänomene werden in der vorliegenden Arbeit als Mikro-Explananda bezeichnet. Zu erklären sind dabei die Veränderungsprozesse der Policy-Präferenzen eines Individuums erster bis dritter Ordnung, die analog als Policy-Lernprozesse erster bis dritter Ordnung bezeichnet werden. Des Weiteren will Hall die besondere Relevanz von Ideen bei diesen

⁵⁶ Die Begriffe des „powering“ und „puzzling“ gehen auf Hecho zurück (vgl. HECHO 1974: 305).

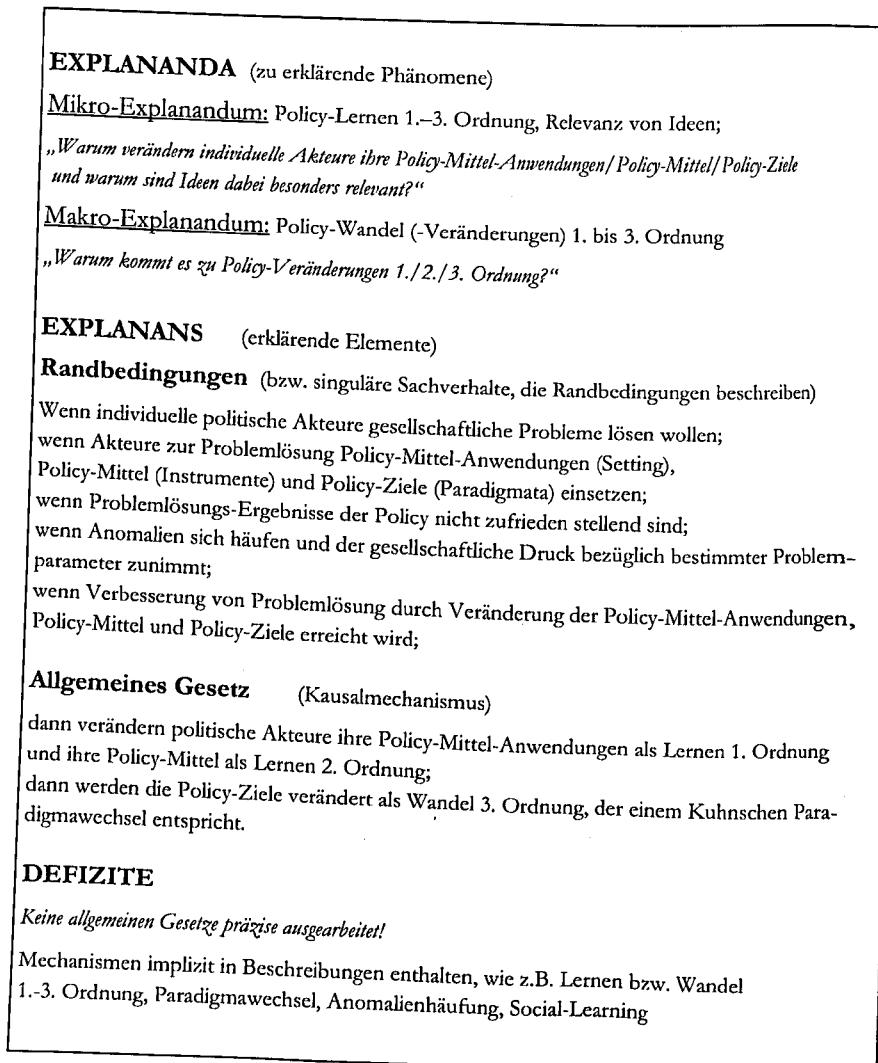
Prozessen erklären (vgl. HALL 1993: 278f.). Es lässt sich also fragen, warum verändern individuelle Akteure ihre Policy-Präferenzen, d.h. ihre Policy-Settings, Policy-Mittel und Policy-Ziele – entsprechend der Einteilung bei Hall (vgl. HALL 1993: 278) – und warum sind Ideen bei diesen Prozessen relevant? Um Antworten auf die Fragen zu geben und um damit die Explananda aus dem Explanans abzuleiten (1. Kriterium einer wissenschaftlichen Erklärung), müsste in Halls Social-Learning-Ansatz eine Verbindung von Randbedingungen und mindestens einem allgemeinen Gesetz zu finden sein (2. Kriterium). Diese Elemente müssen den weiteren Kriterien des D-N-Schemas entsprechen, also empirischen Gehalt haben und sich empirisch bewährt haben (Kriterien 3 und 4). Als erstes werden die Randbedingungen des SL-Ansatzes rekonstruiert.

Folgende Randbedingungen liegen dem SL-Ansatz anhand eigener Überlegungen auf Grundlage der geleisteten, inhaltlichen Darstellung zugrunde: Grundsätzlich wollen politische Akteure Policy-Probleme lösen – wobei diese Annahme, wie der SL-Ansatz im Allgemeinen, auf den Bereich der Ökonomie begrenzt bleibt – (vgl. HALL 1993: 289), neben der Verwirklichung anderer Interessen (vgl. HALL 1993: 291). Wenn die Akteure mit den Ergebnissen einer Policy nicht zufrieden sind, verändern sie selbige durch den Einbezug von neuen Informationen bzw. Erfahrungen (vgl. HALL 1993: 280). Diese Policy-Lernprozesse definiert Hall als bewusstes Handeln durch individuelle Akteure (vgl. HALL 1993: 278). Sollte eine Policy an auftretenden Problemen scheitern, bedeutet dies die Häufung von Anomalien (vgl. HALL 1993: 280), wodurch zudem der gesellschaftliche Druck steigt, eine erfolglose Policy zu verändern (vgl. HALL 1993: 291). Die Konsequenzen sind Veränderungen von Policies je nach Ausmaß von deren Erfolglosigkeit. So kommt es zu Veränderungen von Policy-Settings, Policy-Instrumenten oder Policy-Zielen (vgl. HALL 1993: 278), wobei letzteres Phänomen als Paradigmawechsel bezeichnet wird (vgl. HALL 1993: 279). Es kann angenommen werden, dass die Randbedingungen allgemein empirischen Gehalt besitzen und sich bewährt haben, da Hall sie anhand einer Fallstudie formuliert (vgl. HALL 1993: 281–287). Darüber hinaus müssen die Randbedingungen mit einem allgemeinen Gesetz verknüpft sein. Ein allgemeines Gesetz entspricht einem Kausalmechanismus, also einer Regel, die bestimmten Randbedingungen immer bestimmte Folgen zuordnet. Es handelt sich um die Begründung, warum bestimmte Ursachen zu bestimmten Wirkungen führen, was im nächsten Abschnitt untersucht wird.

Hall arbeitet in seinem Social-Learning-Ansatz keine allgemeinen, präzisen Gesetze aus. Dadurch werden auch die Kriterien einer wissenschaftlichen Erklärung nicht eingehalten. Es werden nur die, bereits zusammengefassten Randbedingungen angeführt und ihnen gewisse Folgen zugeordnet, was nicht der Einbindung von Gesetzen bzw. kausalen Mechanismen entspricht. Es bleibt unklar, warum genau es zu Policy-Veränderungen kommt und warum genau eine bestimmte Policy auf bestimmte Weise verändert wird. Diese Vorgänge werden als Lernpro-

zesse erster bis dritter Ordnung beschrieben, aber eben nicht erklärt. Beim Social-Learning-Ansatz handelt es sich dementsprechend nicht um eine wissenschaftliche Erklärung der formulierten Explananda und die gestellten „Warum-Fragen“ (HEMPEL 1977: 2) bleiben unbeantwortet (vgl. auch Abbildung 12). Jedoch ist das D-N-Schema implizit im SL-Ansatz zu finden. Hall verknüpft nämlich bestimmte Randbedingungen mit gewissen Konklusionen und begründet dies mit genannten Beschreibungen, auch wenn letztere zu unpräzise sind, um kausalen Mechanismen zu entsprechen. In der vorliegenden Arbeit wird vermutet, dass die Mikro-Explananda zum Teil, d.h. die Policy-Lernarten erster und zweiter Ordnung durch eine handlungstheoretische Rekonstruktion unter Einbezug des SEU-Modells als Nutzenmaximierung erklärbar sind. Die entsprechende Rekonstruktion wird im nächsten Unterkapitel vorgenommen. Das Policy-Lernen dritter Ordnung dagegen bezieht sich auf die Veränderung von Policy-Zielen. Es wird daher nicht mittels des „einfachen“ SEU-Modells rekonstruiert, sondern im 4. Kapitel gesondert untersucht.

Abbildung 12: Rekonstruktion des Social-Learning-Ansatzes als deduktiv-nomologische Erklärung



3.4.3 Handlungstheoretische Rekonstruktion des SL-Ansatzes

Im Rahmen der Rekonstruktion von Halls Social-Learning-Ansatz als strukturalistisch-individualistische Erklärung wird der Ansatz in drei Schritten dargestellt, gemäß den Kriterien die im Unterkapitel 2.3 dargestellt wurden. Jeder Schritt stellt eine Verbindung dar, die verschiedene Handlungsebenen miteinander in Bezug setzt. Schließlich werden Phänomene auf der System- bzw. Makroebene über eine Verbindung mit den Phänomenen auf der Ebene des Individuums, also der Mikroebene, erklärt. In einem ersten Schritt werden die Bedingungen der Situation auf der Makroebene mit den Bewertungen und Erwartungen des individuellen Akteurs verbunden. Dieser Schritt wird als die Logik der Situation bezeichnet. In diesem Zusammenhang werden die relevanten Elemente aus Halls Ansatz als Brückenhypothesen rekonstruiert, die Hall in seinem Ansatz allerdings nicht explizit formuliert. Unter Rückgriff auf die inhaltliche Darstellung des Social-Learning-Ansatzes und anhand eigener Überlegungen werden sie in diesem Abschnitt rekonstruiert.

So lassen sich im SL-Ansatz folgende Brückenhypothesen ausmachen: Zunächst haben die politischen Akteure das fundamentale Interesse, Policy-Probleme zu lösen (vgl. HALL 1993: 289). Drei Arten von Problemlösungsmöglichkeiten der Akteure werden genannt (vgl. HALL 1993: 278). Erstens die Veränderung von Policy-Settings, was die exakte Einstellung oder Anwendung einer Policy betrifft. Zweitens die Veränderung von Policy-Instrumenten und schließlich drittens, die Veränderung von Policy-Zielen. Angewendet werden diese Arten von Veränderungen, wenn die bisher praktizierten Policies die entsprechenden Policy-Probleme nicht zu lösen oder zu lindern vermögen (vgl. ebd.). Jeder Veränderungsprozess fußt dann auf einem individuellen Lernprozess des Akteurs. Wie genau funktionieren diese Veränderungen bzw. diese individuellen Lernprozesse und warum kommt es dazu, dass ein individueller Akteur seine Policy-Präferenzen verändert? Die Policy-Lernprozesse individueller Akteure werden im zweiten Schritt der Rekonstruktion untersucht.

Im zweiten Schritt der Rekonstruktion gilt es, die Verbindung auf der Mikroebene des Social-Learning-Ansatzes nachzuzeichnen. Im Zuge dieser Logik der Selektion ist es das Ziel, eine Selektionsregel aufzuzeigen, anhand der das Handeln der individuellen Akteure erklärt werden kann. Es geht um die Ausarbeitung eines kausalen Mechanismus, der angibt, warum ein individueller Akteur eine Handlung wählt und ausführt. Im Social-Learning-Ansatz wird keine präzise Selektionsregel angegeben. Durch deren Fehlen, ist der Ansatz als handlungstheoretisch unterentwickelt zu bezeichnen. Es wird im SL-Ansatz nicht erklärt, warum individuelle Akteure angesichts bestimmter situativer Bedingungen bestimmte Veränderungen vornehmen, andere Veränderungen dagegen unterlassen. Die Bezeichnung der Veränderungsprozesse als Lernen entspricht keiner Erklä-

rung oder Selektionsregel, sondern nur einer Beschreibung. Es fehlt der **kausale Mechanismus**, der den Zusammenhang von Handlungs- bzw. Veränderungs-/Lernmöglichkeiten und deren tatsächlicher Ausführung durch den Akteur **präzise erklärt**. Der in Unterkapitel 3.4.2 geäußerten Vermutung folgend, dass **Veränderungen von Policy-Mitteln und deren Settings einfaches Policy-Lernen und damit Nutzenmaximierung entsprechen**, wird im nächsten Abschnitt die **entsprechende handlungstheoretische Rekonstruktion** vorgenommen.

Ein individueller Akteur entscheidet sich für das Policy-Setting oder für das **Policy-Instrument**, das für seine Policy-Ziele am förderlichsten erscheint. Der **Akteur bewertet dazu den Nutzen**, den er subjektiv mit jeder zur Verfügung stehenden Alternative verbindet. Diese Bewertung verknüpft er mit Erwartungen über die subjektiv eingeschätzte Wahrscheinlichkeit, ob der Nutzen durch Ausführung der zugehörigen Alternative auch wirklich eintritt. Schließlich entscheidet sich **der Akteur für die Veränderung**, von der er den höchsten tatsächlichen Nutzen **erwartet**, die also die Verwirklichung seiner Policy-Ziele am meisten begünstigt. Damit lässt sich festhalten, dass das Policy-Lernen erster und zweiter Ordnung im SL-Ansatz implizit nutzenmaximierendes Handeln bedeutet. Für die Veränderungen der Policy-Ziele, also für das Policy-Lernen dritter Ordnung im Sinne Halls, gelten jedoch andere Voraussetzungen. Zielveränderungen sind nicht **ohne weiteres mit den Grundannahmen des SEU-Modells vereinbar**, da in dem Modell grundsätzlich von festen Akteurs-Präferenzen ausgegangen wird. Es wird in der vorliegenden Arbeit aber vermutet, dass diese Policy-Lernart durch eine Erweiterung des SEU-Modells im Rahmen von Essers „Framing-Konzept“ (ESSER 2001: 260) erklärt werden kann. Die nötige Rekonstruktion erfolgt im 4. Kapitel.

Um die Rekonstruktion von Halls Social-Learning-Modell als strukturalistisch-individualistische Erklärung abzuschließen, wird in einem dritten Schritt die Ebene des Individuums wieder mit der Makroebene verbunden. Anhand von Transformationsregeln wird in dieser Logik der Aggregation erklärt, wie individuelle Handlungen zu kollektiven Effekten führen. Im Rahmen von Halls Ansatz müssten entsprechende Regeln angegeben werden, um zu erklären, warum **die Veränderungen individueller Policy-Präferenzen auch zu Policy-Veränderungen auf der Makroebene führen**. Diese Erklärung wird von Hall nicht präzise geleistet, da im Social-Learning-Ansatz keine präzise ausgearbeiteten Transformationsregeln verwendet werden. Hall liefert nur Beschreibungen und Angaben von Umständen, die zu den behaupteten Effekten führen sollen. Es wird demnach analytisch festgelegt, welche kollektiven Effekte beim Vorliegen bestimmter individueller Handlungen auftreten werden. So wird z.B. nicht klar, wann genau Social-Learning und Anomalienhäufung zu einem Paradigmawechsel führen und inwiefern politische Entscheidungsträger unabhängig über die Policy-Veränderungen erster und zweiter Ordnung entscheiden können. Da der Fokus der vorliegenden Arbeit auf der Untersuchung von Policy-Lernen individueller Akteure liegt, werden diese problematischen Aspekte der Transformation jedoch nur ge-

nannt und nicht eigens einer Lösung zugeführt, was eine eigenständige Untersuchung erfordern würde. Die handlungstheoretische Rekonstruktion des SL-Ansatzes wird in den Abbildung 13 und 14 nochmals kurz dargestellt. Im folgenden Abschnitt werden die Ergebnisse der Untersuchung des Social-Learning-Ansatzes umfassend rekapituliert.

Abbildung 13: Rekonstruktion des Social-Learning-Ansatzes als strukturalistisch-individualistische Erklärung

1. Schritt: Makro – Mikro-Verbindung („Logik der Situation“)

Brückenhypothesen (Verknüpfung Akteurs-Erwartungen/Bewertungen mit situativen Alternativen/Bedingungen)

Wenn politische Akteure Policy-Probleme lösen wollen;
wenn Akteure zur Problemlösung Policy-Mittel-Settings/Policy-Mitteln/Policy-Ziele einsetzen bzw. verfolgen;
wenn Akteure Problemlösungsfähigkeit von Policy-Mittel-Settings/Policy-Mitteln /Policy-Zielen durch deren Veränderung mittels Policy-Lernen erhöhen;

2. Schritt: Mikro – Mikro-Verbindung („Logik der Selektion“)

Selektionsregel (Kausalmechanismus, als nomologischer Erklärungskern der Handlung)

Keine Kausalmechanismen explizit ausgearbeitet! Rekonstruiert:

dann verändern Akteure gemäß den Regeln des SEU-Modells Policy-Mittel-Settings und Policy-Mittel, um feste Policy-Ziele nutzenmaximierend zu erreichen bzw. wählen das Setting oder Mittel, das als am besten geeignet antizipiert wird, um die Policy-Ziele zu erreichen (Halls Lernen 1./2. Ordnung);
dann verändern Akteure durch Policy-Lernen 3. Ordnung nutzenmaximierend Policy-Ziele, was durch Social-Learning zu einem kollektiven Paradigmawechsel führen kann.
Zur Erklärung der Ziel-Veränderungen Erweiterung SEU-Modell notwendig!

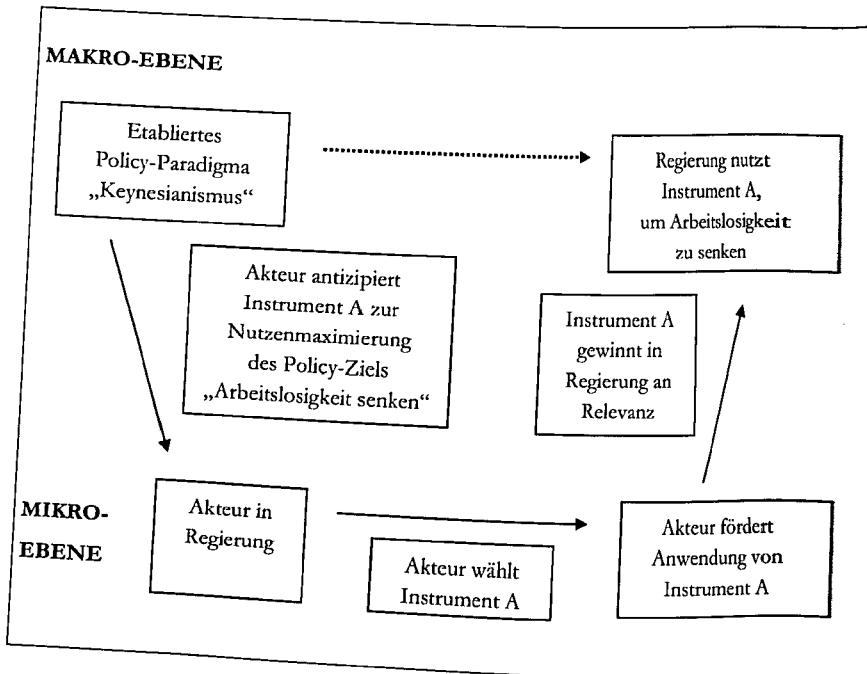
3. Schritt: Mikro – Makro-Verbindung („Logik der Aggregation“)

Transformationsregel(n) (Regeln zur Verbindung individueller zu kollektiven Effekten)

Keine präzisen Transformationsregeln, bloße Beschreibungen (ggf. mit Verweisen auf empirische Ergebnisse)!

Politische Entscheider (Regierung), bestimmen relativ autonom über Policy-Mittel-Anwendung (Setting) und Policy-Mittel (Instrumente);
Veränderung von Policy-Zielen (Paradigmawechsel) durch Anomalienhäufung und Social-Learning, das ein gesellschaftlicher Prozess ist (z.B. getragen durch Experten in der Gesellschaft/die Medien).

Abbildung 14: Einfaches Policy-Lernen im SL-Ansatz als Nutzenmaximierung



3.4.4 Untersuchungsergebnisse und Bewertung des SL-Ansatzes

In Unterkapitel 3.4. wurde der Social-Learning-Ansatz von Peter Hall inhaltlich dargestellt und im Rahmen von zwei Rekonstruktionen analysiert. Die Ergebnisse der Rekonstruktionen werden in diesem Kapitel zusammengefasst. Zunächst festgestellt wurde, dass es sich beim Social-Learning-Ansatz nicht um eine wissenschaftliche Erklärung handelt. Hauptgrund für dieses Defizit ist das Fehlen eines allgemeinen Gesetzes, also eines Kausalmechanismus, der zur Erklärung von Exploranda notwendig ist. Folglich werden die vier Kriterien einer wissenschaftlichen Erklärung vom SL-Ansatz nicht eingehalten. Der Ansatz kann folglich keine präzisen Antworten darauf geben, warum Policy-Veränderungen zu stehen kommen oder warum individuelle Akteure ihre Policy-Präferenzen verändern. Jedoch liegt dem Ansatz das Schema einer wissenschaftlichen Erklärung implizit zugrunde. Um zu einer expliziten, d.h. präzisen und adäquaten wissenschaftlichen Erklärung zu kommen, müsste die Verbindung von Randbedingun-

gen und den Beschreibungen, die anstatt eines allgemeinen Gesetzes verwendet werden, präzisiert werden. Dies bedeutet, es ist ein kausaler Mechanismus in den Ansatz einzubeziehen. Dieser Einbezug eines Kausalmechanismus wurde im Rahmen der zweiten, handlungstheoretischen Rekonstruktion des Social-Learning-Ansatzes geleistet. Gemäß den entsprechenden Kriterien aus Unterkapitel 2.3 wurde der Ansatz im Schema einer strukturalistisch-individualistischen Erklärung rekonstruiert. Dabei wurde aufgezeigt, dass Halls Policy-Lernarten erster und zweiter Ordnung, die einfaches Policy-Lernen entsprechen, als nutzenmaximierendes Handeln gemäß den Regeln des SEU-Modells interpretierbar sind. Dementsprechend verändert ein Akteur seine Policy-Mittel bzw. die Anwendung dieser Policy-Mittel, um ein festes Policy-Ziel besser zu erreichen. Dabei zieht er den Nutzen aller zur Verfügung stehenden Mittel/Anwendungen in Betracht und entscheidet sich für die Alternative, für die er den höchsten Nutzen antizipiert. Die dritte Policy-Lernart im SL-Ansatz, das Policy-Lernen dritter Ordnung bezieht sich auf die Veränderung von Policy-Zielen, womit es komplexem Policy-Lernen entspricht. In Kapitel 4 wird untersucht, ob komplexes Policy-Lernen durch eine Erweiterung des SEU-Modells ebenfalls als nutzenmaximierendes Handeln rekonstruierbar ist. Nachdem damit die Untersuchung des Social-Learning-Ansatzes abgeschlossen wurde, erfolgt im nächsten Unterkapitel die Zusammenfassung aller Ergebnisse des 3. Kapitels und die Diskussion bestimmter Kritikpunkte, vor allem bezüglich der handlungstheoretischen Rekonstruktionen der untersuchten Ansätze.

3.5 Rekonstruktionsergebnisse und Kritik: Lerntheoretische Ansätze zur Erklärung von Policy-Lernen

In diesem Kapitel werden die zentralen Ergebnisse des 3. Kapitels zusammengefasst. Zentral ist dabei die Feststellung, dass die untersuchten Ansätze als handlungstheoretische Erklärungen rekonstruiert werden konnten. Im Anschluss an die Darstellung der Untersuchungsergebnisse werden die handlungstheoretischen Rekonstruktionen kritisch diskutiert. Die Kritik findet anhand eigener Überlegungen, auf Grundlage der Standpunkte der untersuchten Ansätze zu Rational-Choice-Konzepten statt. Jene Standpunkte werden zu diesem Zweck in diesem Unterkapitel dargestellt. Dabei wird aufgezeigt, dass den Ansätzen eingeschränkte Sichtweisen auf Rational-Choice im Allgemeinen zugrunde liegen. Zunächst folgt jedoch die eingangs angekündigte Zusammenfassung der zentralen Untersuchungsergebnisse.

Die untersuchten, lerntheoretischen Ansätze unterscheiden sich vor allem bezüglich des untersuchten Politikfeldes. Dabei wird sich im ACF und im SL-Ansatz auf die nationale Politikebene bezogen, wobei in letzterem Ansatz eine Beschränkung auf das Feld der Wirtschaftspolitik vorgenommen wird. Dagegen findet im Epistemic-Communities-Ansatz eine Konzentration auf die Ebene des internati-

onalen Systems statt. Die Untersuchungsergebnisse sind daher nicht ohne weiteres zu verallgemeinern. Dennoch haben die Rekonstruktionen, die in der vorliegenden Arbeit erfolgten, deutliche Gemeinsamkeiten der Ansätze hervorgebracht. So wurde gezeigt, dass in allen untersuchten Ansätzen Policy-Veränderungen auf der Makroebene erklärt werden sollen. Dabei wird immer in vergleichbarer Weise vorgegangen, nämlich über einen Rückgriff auf die Mikroebene, gemäß dem Prinzip des methodologischen Individualismus, das allen Ansätzen implizit als anthropologische Prämissen, d.h. als Teil des Menschenbilds zugrunde liegt. Dementsprechend wird mittels der Ansätze versucht, Veränderungen auf der Makroebene durch Veränderungen auf der Mikroebene zu erklären. Dazu muss folglich das Handeln von individuellen Akteuren erklärt werden. An dieser Problematik konnte aufgezeigt werden, dass die untersuchten Ansätze keine wissenschaftlichen Erklärungen darstellen, da sie unvollständig sind und die in Unterkapitel 2.2 dargestellten Kriterien nicht einhalten. Entscheidend ist dabei jeweils das Fehlen von allgemeinen Gesetzen bzw. kausalen Mechanismen, die die beschriebenen Policy-Veränderungen präzise erklären. Somit konnten die entsprechenden Mikro- und Makro-Explananda nicht erklärt und die zugehörigen Warum-Fragen nicht beantwortet werden. Dadurch ist auch die erste Forschungsfrage in der vorliegenden Arbeit, negativ zu beantworten, d.h. es handelt sich bei den Ansätzen nicht um präzise wissenschaftliche Erklärungen. Allerdings wurde festgestellt, dass die Ansätze zumindest implizit dem Schema einer wissenschaftlichen Erklärung entsprechen und die unpräzisen Kausalmechanismen, zumindest auf der Mikroebene im Rahmen handlungstheoretischer Rekonstruktionen als Nutzenmaximierung dargestellt werden können. Bei den entsprechenden Rekonstruktionen als strukturalistisch-individualistische Erklärungen konnten die Policy-Lernarten der Ansätze, die die Veränderung von Policy-Mitteln betreffen (und damit einfachem Policy-Lernen entsprechen) mittels des SEU-Modells als nutzenmaximierendes Handeln rekonstruiert werden. Für Lernarten, die die Veränderung von Policy-Zielen betreffen, was komplexem Policy-Lernen entspricht, wird die Möglichkeit einer Rekonstruktion mittels einer Erweiterung des SEU-Modells durch das Framing-Konzept von Hartmut Esser vermutet. Die entsprechende Rekonstruktion wird im 4. Kapitel durchgeführt. Im nächsten Abschnitt folgt die eingangs angekündigte kritische Betrachtung von Teilen der Rekonstruktionsergebnisse.

Die angekündigte Kritik in diesem Unterkapitel bezieht sich auf die durchgeführten handlungstheoretischen Rekonstruktionen und sie findet anhand eigener Überlegungen statt. Inwiefern könnte es problematisch sein, individuelles Handeln in den untersuchten lerntheoretischen Ansätzen als nutzenmaximierendes Handeln mittels des SEU-Modells zu rekonstruieren? Zur Beantwortung dieser Frage werden entsprechende Annahmen aus den untersuchten Ansätzen betrachtet. Dabei lässt sich allgemein festhalten, dass in keinem der Ansätze eine ausführliche Auseinandersetzung mit Rational-Choice-Annahmen oder Ansätzen

stattfindet. Darüber hinaus wird nicht speziell Bezug auf das SEU-Modell genommen. Jedoch gibt es einige Argumente, die auf Rational-Choice-Ansätze im Allgemeinen bezogen werden, die im Folgenden fortlaufend wiedergeben werden. Im Advocacy-Koalitionsansatz stellt Sabatier „Belief-system“-Modelle“ (SABATIER 1993: 130) gegen „Interessenmodelle“ (ebd.). Erstere seien umfassender, da Interessenmodelle noch ein „Set von Mitteln und Leistungsindikatoren identifizieren“ (ebd.) müssten und außerdem Belief-Systeme zusätzliche Möglichkeiten zur Entwicklung von Zielen zulassen würden, z.B. durch Sozialisation (vgl. ebd.). Sabatier sieht die „stabilen Überzeugungen“ (ebd.) des Belief-Systems als adäquater an, da sie erstens die „ökonomischen und organisatorischen Interessen“ (ebd.) integrieren könnten. Zweitens nimmt Sabatier an, dass sich Akteure einer Organisation anschließen würden, weil sie mit deren Zielen übereinstimmen und nicht aus ökonomischen Interessen (vgl. ebd.). Des Weiteren wird ausdrücklich die Vorstellung abgelehnt, dass „Akteure primär durch ihre kurzfristigen Eigeninteressen motiviert werden“ (ebd.). Drittens hält Sabatier „persönlich“ (ebd.) die empirische Erhebung von Interessen für schwieriger als die von Belief-Systemen (vgl. ebd.). Es folgen die Argumente im EC-Ansatz von Haas. Haas formuliert explizit, dass Rational-Choice-Ansätze (an anderer Stelle erwähnt er neorealistische Ansätze – vgl. HAAS 1992b: 6) das Handeln in und von epistemischen Gemeinschaften nicht erklären könnten, da in diesem Bezug normative Überzeugungen und Kausalannahmen eine Rolle spielen würden (vgl. HAAS 1992b: 20). Die Mitglieder von Epistemic-Communities würden sich nicht von privaten Interessen leiten lassen, sondern sie hätten nur das gemeinsame Policy-Ziel (vgl. ebd.) und „promoting collective betterment“ (ebd.) im Auge. Es folgen die Argumente bei Hall. Im Social-Learning-Ansatz wird die Erklärung von Policy-Wandel erster und zweiter Ordnung, d.h. von einfachem Policy-Lernen als „satisficing“ (HALL 1993: 280) bzw. als strategisches Handeln ausdrücklich für möglich gehalten, während ein Paradigmawechsel, d.h. komplexes Policy-Lernen, problematischer zu modellieren sei (vgl. ebd.).

Eigenen Überlegungen gemäß besteht bezüglich allen drei Ansätzen der Eindruck, dass die Autoren, vor allem Sabatier und Haas, einen ganz bestimmten Typ von Rational-Choice-Ansätzen vor Augen haben, den sie als nicht vereinbar mit ihren Annahmen halten. Es scheint sich dabei um Ansätze zu handeln, denen der „klassische“ Homo oeconomicus zugrunde liegt, was generell die Verwendung von Zusatzannahmen bedeutet, die über den Kern von Rational-Choice hinausgehen (vgl. KUNZ 2004: 40). In diesem Bezug typische Zusatzannahmen umfassen häufig die Annahme rein egoistischer Interessen, die an „harten, materiellen, finanziellen oder institutionellen Anreizen“ (KUNZ 2004: 39) orientiert sind. Eine weitere, häufige Zusatzannahme dieser Art in Rational-Choice-

Ansätzen ist die Überbewertung von aktuellem gegenüber langfristigem Nutzen⁵⁷ (vgl. ebd.). Vor allem im Hinblick auf die Ausführungen bei Sabatier scheinen die Ähnlichkeiten von Zusatzannahmen und den Standpunkten Sabatiers zu Rational-Choice offensichtlich. Es muss jedoch nochmals betont werden, dass es sich bei diesen Annahmen um zusätzliche Annahmen zum Rational-Choice-Kern handelt. In ihrem Kern

„[schließt] die Nutzentheorie (...) weder Altruismus, die Orientierung an internen oder ‚weichen‘ Anreizen, wie ein schlechtes Gewissen oder das befriedigende Gefühl bei der Befolgung internalisierter Normen, noch interindividuelle und temporäre Präferenzvariationen oder unvollständige Information und selektives subjektives Wissen aus.“

(KUNZ 2004: 40)

Eine entsprechende Modellierung liefert das SEU-Modell. Außerdem enthält dieses Modell eine klare Selektionsregel, wodurch individuelle Handlungen präzise erklärt werden können (vgl. KUNZ 2004: 46). Wie gezeigt wurde, fehlt in den untersuchten Ansätzen solch eine Selektionsregel, weshalb das individuelle Handeln in diesen Ansätzen nur beschrieben und nicht erklärt werden kann. Bevor im nächsten Kapitel die Rekonstruktion von komplexem Policy-Lernen im Rahmen des Framing-Konzepts von Esser erfolgt, werden die Ergebnisse des 3. Kapitels in zwei Tabellen nochmals zusammengefasst (vgl. Tabelle 1 und 2).

Tabelle 1: Rekonstruktionen der lerntheoretischen Ansätze als deduktiv-nomologische Erklärungen

Elemente	Explananda	Randbedingungen	Allgemeines Gesetz
Funktion	Zu erklärendes Phänomen	Singuläre, erklärende Sachverhalte	Wirkender, erklärender Kausalmechanismus
Ansätze: Advocacy-Coalition-Framework Paul Sabatier (vgl. SABATIER 1993)	Mikro-Explanandum Veränderung individueller, kognitiver Systeme (Belief-Systeme) Makro-Explanandum Policy-Veränderungen auf der Ebene des politischen Systems	Situationswahrnehmung eines Akteur durch kognitives System; Kognitives System in Policy umsetzen; Umsetzung hängt von empirischer Evidenz des kog. Systems ab; Evidenz wird durch Veränderung des kog. Systems beeinflusst; Veränderung durch Policy-Lernen;	<i>Feblanzeige!</i> Keine kausalen Mechanismen für Mikro- und Makro-Explananda ausgearbeitet <i>Nur Beschreibungen!</i>
Epistemic-Communities-Ansatz Peter Haas (vgl. HAAS 1992b; vgl. ALER/Haab 1992)	Mikro-Explanandum Veränderung von Policy-Präferenzen der Mitgliedern epistemischer Gemeinschaften Makro-Explanandum Veränderung von Policy-Präferenzen epistemischer Gemeinschaften und Staaten	Zunehmende, situative Unsicherheit und Komplexität von Policy-Problemen erschwert Entscheidungen politischer Akteure; Kognitive Faktoren (Wissen) reduzieren Unsicherheit; ECs generieren/verändern kognitive Faktoren durch Policy-Lernen	<i>Feblanzeige!</i> Keine kausalen Mechanismen für Mikro- und Makro-Explananda ausgearbeitet <i>Nur Beschreibungen!</i>

57

Als weitere Zusatzannahmen werden genannt: universale, stabile Akteurspräferenzen und Handeln unter vollständiger Information (vgl. KUNZ 2004: 39f.).

Tabelle 1: Rekonstruktionen der lerntheoretischen Ansätze als deduktiv-nomologische Erklärungen (Fortsetzung)			
<u>Ansätze:</u>			
Social-Learning-Ansatz Peter Hall (vgl. HALL 1993)	Mikro-Explanandum Veränderung individueller Policy-Präferenzen politischer Entscheidungsträger	Politische Akteure wollen politische/gesellschaftliche Probleme lösen; Lösung durch Policy-Settings/Instrumente/Ziele	<i>Fehlanzeige!</i> Keine kausalen Mechanismen für Mikro- und Makro-Explananda ausgearbeitet <i>Nur Beschreibungen!</i>

Elemente	Brückenhypthesen	Selektionsregel	Transformationsregel(n)
Funktion	Verbindung von sit. Bedingungen und Akteurs-Bewertungen/ Erwartungen	Kausal-mechanismus für Handlungswahl	Regeln für Aggregation individueller zu kollektiven Effekten
Ansätze: Advocacy-Coalition-Framework Paul Sabatier (vgl. SABATIER 1993)	<i>Nicht explizit ausgearbeitet!</i> <u>Rekonstruiert:</u> Wenn Grundinteresse des ind. Akteurs, kog. System (Belief-System) in Policy umzusetzen; wenn Umsetzung von Evidenz des Belief-Systems abhängig; wenn Evidenz durch Veränderung beeinflussbar; wenn Veränderung durch Policy-Lernen; <i>Sek. Aspekt mit höchstem SEU-Wert wird gewählt bzw. verändert!</i>	<i>Fehlt!</i> <u>Rekonstruiert:</u> dann Policy-Lernen durch Akteur zur Veränderung der Mittel (sekundäre Aspekte) des Belief-Systems zwecks höherer Evidenz zur Umsetzung des Policy-Kerns gemäß Regeln des SEU-Modells	<i>Nur Beschreibungen!</i> <u>Rekonstruiert:</u> Aggregation individueller, politischer Akteure zu Advocacy-Koalitionen anhand gleicher Belief-Systeme; Policy auf System-Ebene wird von dominierenden Akteuren der Subsystem-Ebene bestimmt <i>Gemäß politikwissenschaftl. Literatur kollektives Handeln problematisch!</i>

Tabelle 2: Rekonstruktionen der lerntheoretischen Ansätze als strukturalistisch-individualistische Erklärungen (Fortsetzung)			
Epistemic-Communities-Ansatz Peter Haas (vgl. HAAS 1992b; vgl. ADLER/HAS 1992)	<i>Nicht explizit ausgearbeitet!</i> <u>Rekonstruiert:</u> Wenn strukturelle Situation zunehmend unsicher; wenn Policy-Entscheidungen durch Unsicherheit erschwert; wenn Akteure Unsicherheit reduzieren wollen; wenn Reduktion durch kog. Faktoren; wenn epistemische Gemeinschaften kog. Faktoren durch Policy-Lernen generieren/ verändern	<i>Fehlt!</i> <u>Rekonstruiert:</u> dann Veränderung der Policy-Mittel-Präferenzen von epistemischen Gemeinschaften als Nutzenmaximierung gemäß SEU-Modell	<i>Nur Beschreibungen!</i> <u>Rekonstruiert:</u> Aggregation der epistemischen Gemeinschaften anhand gleicher Werte u. Policy-Ziele; Übertragung von Policy-Wissen auf Staaten durch Diffusion <i>Nutzenmaximierendes Policy-Mittel wird gewählt bzw. Policy-Mittel wird nutzenmaximierend verändert!</i> <i>Kollektives Handeln der Gemeinschaften anhand gleicher Werte und Ziele sowie effektiver sozialer Kontrolle!</i> <i>Diffusion nicht erklärt!</i>
Social-Learning-Ansatz Peter Hall (vgl. HALL 1993)	<i>Nicht explizit ausgearbeitet!</i> <u>Rekonstruiert:</u> Wenn politische Akteure gesellschaftliche Probleme lösen wollen; wenn Lösung durch Policy; wenn Lösungsfähigkeit von Policy durch Veränderung der Policy beeinflusst wird; wenn Veränderung durch Policy-Lernen	<i>Fehlt!</i> <u>Rekonstruiert:</u> dann Policy-Lernen 1./2. Ordnung gemäß SEU-Modell als Nutzenmaximierung.	<i>Nur Beschreibungen!</i> <u>Rekonstruiert:</u> Regierung bestimmt Policy; Social-Learning als gesellschaftlicher (kollektiver) Lernprozess. <i>Nutzenmaximierendes Policy-,Setting" bzw. "Policy-Instrument" wird gewählt bzw. nutzenmaximierend verändert!</i> <i>Gemäß politikwissenschaftlicher Literatur kollektives Handeln problematisch!</i>

4 REKONSTRUKTION: Komplexes Policy-Lernen als Framing

4.1 Auswahl des „Framing-Konzepts“ von Hartmut Esser

Das Framing-Konzept von Hartmut Esser wird in der vorliegenden Arbeit ausgewählt, weil angenommen wird, dass es sich dabei um einen geeigneten Ansatz handelt, komplexes Policy-Lernen als Handeln zu erklären. Diese Vermutung gründet auf dem Anspruch Hartmut Essers, eine allgemeine Handlungstheorie formuliert zu haben, denn „das Framing-Konzept ist bereits eine ‚general theory of action!‘“ (ESSER 2001: 330). Es handle sich dabei um ein allgemeines Konzept, da es auf jedes menschliche Individuum, in jeder Situation und auf jede Handlungsart anwendbar ist (vgl. ebd.). Den Status einer Theorie habe es, da es Ursachen (in Form von Erwartungen und Bewertungen zur Wahl stehender Bezugsrahmen und Handlungsprogramme), Folgen (eben jene Bezugsrahmen und Handlungsprogramme selbst) und eine Selektionsregel (die Maximierungsregel des SEU-Modells) beinhalte (vgl. ebd.). Das Konzept sei in konkreten Situationen anzuwenden, also nicht in Prozessen, die viele Situationen umfassen, da es weder die weiteren Handlungsfolgen, noch das Zustandekommen der Randbedingungen erklärt (vgl. ebd.). Damit zielt das Konzept genau auf die Erklärung jener Zusammenhänge, die in Bezug auf die Untersuchung des komplexen Policy-Lernens in diesem Kapitel interessant sind: die Erklärung der Veränderung von Policy-Zielen als nutzenmaximierendes, individuelles Handeln. Essers Anspruch auf eine allgemeine Handlungstheorie wird ernst genommen und folglich wird das Framing-Konzept in der vorliegenden Arbeit verwendet. Im nächsten Unterkapitel erfolgt zunächst die ausführliche inhaltliche Darstellung des Konzepts.

4.2 Untersuchung des Framing-Konzepts

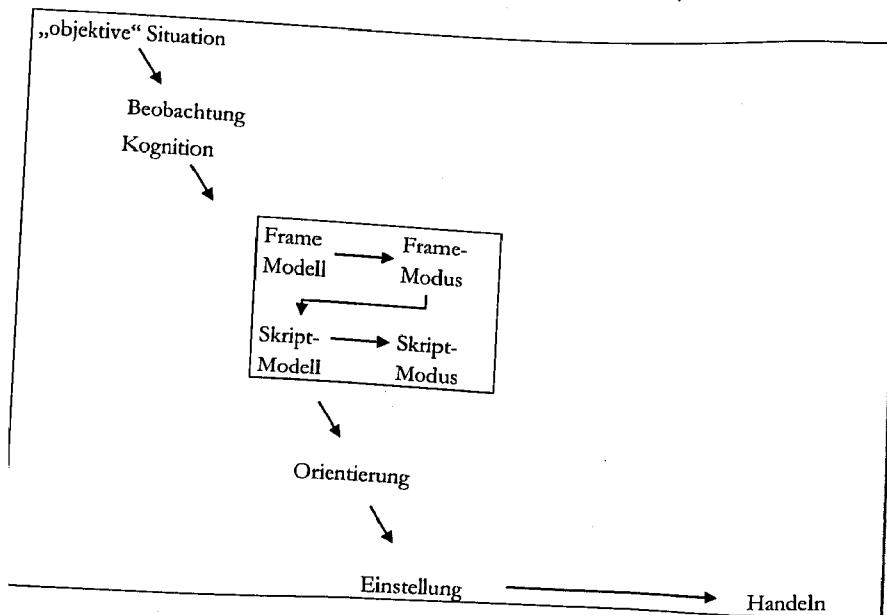
4.2.1 Darstellung und Kritik des Framing-Konzepts

Im folgenden Unterkapitel wird zunächst das „Framing-Konzept“ (ESSER 2001: 260) von Hartmut Esser zur Erklärung menschlichen Handelns inhaltlich dargestellt und anschließend mit einigen Kritikpunkten aus der Literatur konfrontiert. Im Rahmen des Framings werden Erkenntnisse aus den Bereichen der Kognitionsforschung und der Sozialpsychologie zusammengeführt (vgl. KUNZ 1996a: 149; vgl. KUNZ 1997: 255). Konkret stellt das Framing-Konzept Essers eine Erweiterung des einfachen SEU-Modells dar (vgl. ESSER 2001: 259), dessen Grundlagen in Unterkapitel 2.4. dargestellt wurden. Ziel dabei ist es, mittels des

Konzepts Handeln zu erklären, indem im Rahmen der Handlungswahl eines Akteurs die Verknüpfungen von „objektiven“ Situationsbedingungen und subjektiven Akteurs-Wahrnehmungen dargestellt werden. Außerdem sollen die Zusammenhänge von Akteurs-Zielen/-Mitteln, der „Selektion eines kulturellen Bezugsrahmens“ (ebd.) und einem kausalen Mechanismus, gemäß dem diese Handlungswahl erfolgt, erläutert werden (vgl. ebd.).

Prämissen in Essers Konzept ist es, dass menschliches Handeln immer anhand einer subjektiv definierten Situation stattfindet (vgl. ebd.). Diese „subjektive Definition der Situation“ erfolgt durch die Selektion eines kulturellen Bezugrahmens, durch das sog. „Framing“ (ebd.). Dabei ist die „Kernüberlegung“ (ebd.), den Vorgang des Framings gemäß den Regeln des SEU-Modells zu modellieren, da es sich um eine Selektion handelt und damit eine Werterwartungstheorie als Handlungstheorie anwendbar ist (vgl. ebd.). Beim Framing-Konzept wird ein Prozess modelliert, der in sechs Schritte unterteilt werden kann, von der Wahrnehmung einer Situation bis zur Ausführung einer Handlung. Der Vorgang des eigentlichen Framings umfasst hierbei die Selektion eines Frame-Modells und eines Frame-Modus sowie die Wahl eines Skript-Modells und eines Skript-Modus (vgl. ESSER 2001: 267) Es werden also Selektionen von vier Konstrukten auf zwei Ebenen vorgenommen (vgl. ebd.), was in Abbildung 15 veranschaulicht wird.

Abbildung 15: Der Framing-Prozess (ESSER 2001: 268)



Die Modelle und Modi stellen die Grundlage für das an die Selektionen anschließende Handeln dar, denn „alle vier Konstrukte müssen vom Akteur beim Framing geprüft, bewertet und selektiert werden, bevor es zum konkreten sichtbaren Handeln kommt“ (ESSER 2001: 267). Es wird also zwischen der Wahl von Modellen und der Wahl von Modi unterschieden. In diesem Abschnitt erfolgt zunächst eine kurze Zusammenfassung des kompletten Prozesses der Handlungswahl inklusive des Framing-Konzepts. Im Anschluss werden die vier Schritte des eigentlichen Framing-Vorgangs in Einzeldarstellungen thematisiert, mitsamt zugehörigen Formalisierungen.

Beim Framing können sechs Schritte unterschieden werden. Der erste Schritt ist die „Beobachtung“ (ESSER 2001: 261): die vorliegenden Objekte und die zugehörigen Objekts-Eigenschaften werden in einer bestimmten realen Situation „physisch wahrgenommen“ (ebd.). Im zweiten Schritt wird „im Prozess der Kognition“ (ebd.) ein „mentales Muster, ein bestimmtes inhaltliches Modell der Situation“ (ebd.), das im Akteursgedächtnis vorliegt, in Gang gesetzt. Es handelt sich dabei um den „Frame der Situation“ (ebd.). Im dritten Schritt wird der „Modus“ (ebd.) der Frame-Modell-Wahl bestimmt, der die Art und Weise des Ablaufs dieses Prozesses betrifft. Dies bedeutet, dass potentielle Handlungskonsequenzen entweder beachtet oder missachtet werden (vgl. ebd.). Der vierte Schritt ist eine erneute Modell-Wahl. Diesmal allerdings wird kognitiv nach einem „Skript“ (ebd.) gesucht, das ein „inhaltliches Modell (...) des Handelns“ (ebd.) für den zuvor gewählten Frame darstellt. Auch diese Wahl kann auf verschiedene Arten vonstatten gehen, bestimmt durch eine erneute Modus-Wahl beim fünften Schritt des Framing-Konzepts, diesmal bezogen auf das Skript des Handelns (vgl. ebd.). Schließlich folgt abschließend als sechster Schritt die eigentliche Handlung, die „motorische Ausführung“ (ESSER 2001: 262) des zuvor gewählten Skript-Modells, innerhalb des anfangs selegierten Frame-Modells, wobei die Selektionen in den jeweils gewählten Modi stattfinden. Nach dieser kurzen Zusammenfassung des Gesamtablaufs des Framings, werden in den folgenden Abschnitten die einzelnen Schritte präziser ausgearbeitet. Zunächst folgt die Darstellung der Selektion eines Frame-Modells.

Selektion eines Frame-Modells.
 Einen Frame bezeichnet Esser auch als „kulturelles System“ (ESSER 2001: 261), als „Grundlage der Orientierung des Akteurs (...) in der Situation“ (ebd.). Das kulturelle System eines Akteurs stellt die Verbindung zwischen der Mikro- und der Makroebene her, also zwischen dem Akteur und dem sozialen System (vgl. ESSER 2001: 262). Es handelt sich dabei um die „Identitäten“ (ebd.) von Akteuren, die beispielsweise Normen und Rollen als „die wichtigsten institutionellen Grundlagen“ (ebd.) umfassen. Mittels eines Frames wird die Realität deutlich simplifiziert (vgl. ESSER 2001: 262). Dies geschieht über die Fokussierung auf ein „Oberziel“ (ESSER 2001: 263) in einer Situation. Das fokussierte Oberziel bestimmt den Funktions-, Kultur- und Normen-, „Code (ebd.) des Frames“ (ebd.). Dieser Code ist z.B. abhängig von den fundamentalen Akteurs-Interessen, den

gültigen Regeln in einer Gesellschaft oder den Normen und Werten einer Gruppe oder anderer Kollektive (vgl. ebd.). Über den Code des Frames werden die Bewertungen potenzieller Folgen von Handlungen definiert, woraus die Festlegung der Präferenzordnung des Akteurs resultiert (vgl. ebd.). Das Framing entspricht damit der Präferenzwahl bezüglich einer bestimmten Situation (vgl. ebd.). Für die eigentliche Selektion wird eine „binäre Codierung“ (ESSER 2001: 264) angenommen, es stehen also immer nur Paarungen zur Wahl. Die simpelste Möglichkeit hierbei ist es, zwischen einem Frame und seiner Negation zu wählen (vgl. ebd.). Die Annahme der binären Codierung gründet darin, dass Frames ihre Funktion nur erfüllen, „wenn sie wirklich deutlich vereinfachen und wenn sie mit ganz bestimmten ‚typischen‘ Objekten verbunden sind und mit anderen eben nicht“ (ebd.). Gewählt wird immer der Frame, der in der Situation am „plausibelsten“ (ebd.) erscheint. Plausibel ist ein Frame dann, wenn das wählbare, gedankliche Modell am ehesten auf die vorliegende Situation übertragen werden kann (vgl. ebd.). Dies wird bestimmt durch die Übereinstimmung der erkennbaren Objekte, die quasi „objektiv“ in der Situation vorhanden sind, mit den vom Akteur subjektiv erkannten Objekten, was den „Match“ (ESSER 2001: 261) eines Frames bestimmt. Auf den Match wird in einem späteren Abschnitt präziser eingegangen. Die Gegenstände in einer Situation fungieren bei diesem „Matching“ (ebd.) bzw. dieser „Mustererkennung“ (ESSER 2001: 269) als „cues oder als Symbole“ (ESSER 2001: 264), anhand derer die Situation identifiziert wird. Der gewählte Frame wird schließlich als Frame-Modell aktiviert. Diese Aktivierung entspricht dem Framing der Situation (vgl. ESSER 2001: 265). Das nicht gewählte Modell und auch die unzähligen anderen Modelle, die wegen Unplausibilität überhaupt nicht zur Wahl standen, sind dennoch im Gedächtnis des Akteurs vorhanden. Sie sind nur nicht aktiviert und befinden sich im Hintergrund (vgl. ebd.).

Zur formalen Modellierung der Bezugsrahmenwahl wendet sich Esser der „einzig brauchbaren Theorie der Selektion von Handlungen und Aktivitäten“ (ESSER 2001: 268) zu, der Werterwartungstheorie, womit das SEU-Modell („subjective expected utility“-Modell) gemeint ist. Da es sich bei den modellierten Selektionen jedoch auch um Prozesse handeln kann, die der Akteur nicht bewusst des SEU-Modells (vgl. ESSER 2001: 269), rechtfertigt Esser eigens die Anwendbarkeit eingeschränkten Rationalität⁵⁸ der Akteure ausgegangen (vgl. ebd.). Dazu gehört auch, dass die Akteure die Realität nie in ihrer objektiven Komplexität sondern immer nur vereinfacht, mittels der Modelle und der Modi, die in ihrer „Identität“ (ebd.) vorliegen, erkennen können. Bei der Selektion wird die Gültigkeit des SEU-Mo-

dells angenommen, es wird vermutet, „daß die Akteure nach diesen Regeln (des SEU-Modells – R.L.) einfach ‚funktionieren‘“ (ebd.). Auch wenn für diese unbewussten, kognitiven Vorgänge laut Esser noch keine exakten wissenschaftlichen Erklärungen vorliegen, können sie dennoch mit dem SEU-Modell zuverlässig modelliert werden (vgl. ebd.). Auch der Kausalmechanismus, der dem Framing zugrunde liegt, wird nicht bewusst vom Akteur angewendet (vgl. ebd.). Es handelt sich dabei um die bereits erwähnte Prüfung, ob ein Modell für eine Situation passt, ob also die erwarteten Objekte im Rahmen des Modells mit den wahrgenommenen Objekten der Situation übereinstimmen (vgl. ebd.). „Diese Mustererkennung kann dann aber ‚wie‘ eine Erwartung modelliert werden: als zwischen null und eins variierender Parameter der jeweils erkannten Einschätzung darüber, daß die Situation einem bestimmten Modell entspricht oder nicht“ (ESSER 2001: 269). Zum Abschluss der Darstellung der Wahl eines Frame-Modells, folgt im nächsten Abschnitt die Ausarbeitung der zugehörigen Formalisierung.

Bei der Selektion eines Frames wird ein kognitiv gespeichertes Modell gewählt, mittels dessen sich ein Akteur in einer Situation zurechtfindet (vgl. ESSER 2001: 270). Esser nimmt zum Zweck der Einfachheit der Theorie dabei nur zwei Wahlmöglichkeiten an, die sich gegenseitig ausschließen (vgl. ebd.). Dies bedeutet, jeder Frame bzw. jedes Modell ist durch ein eigenes Oberziel, einen eigenen Code und ein eigenes Programm gekennzeichnet (vgl. ebd.). Die beiden Frames sind „orthogonal zueinander“ (ESSER 2001: 270) angeordnet und weisen bezüglich ihrer Geltung keine Überschneidungen auf (vgl. ebd.). Gemäß dem SEU-Modell wird die Frame-Wahl von „Erwartungen“ (ebd.) und „Bewertungen“ (ebd.) bestimmt. Die Erwartungen beziehen sich dabei auf die, bereits thematisierte Übereinstimmung eines Modells mit einer realen Situation, d.h. sie beziehen sich darauf, ob ein Modell situativ gültig ist oder nicht (vgl. ebd.). Dies ist die „Modell-Geltung“ (ebd.). Die Bewertungen betreffen die Konsequenzen, die die Wahl eines Modells haben könnte, also die Folgen möglicher realer Handlungen (vgl. ebd.). Dies wird als der „Modell-Nutzen“ (ESSER 2001: 271) bezeichnet. Die zugehörige Gleichung der Frame-Modell-Wahl lautet wie folgt:

$$\begin{aligned} \text{„EU (i) = } mU_i \\ \text{EU (j) = } (1-m)U_j \end{aligned}$$

(ESSER 2001: 271)

Die Variablen „U(i)“⁵⁹ und „U(j)“ bezeichnen den jeweiligen Nutzen des Modells bzw. der Frames „i“ und „j“. „EU(i)“ und „EU(j)“ stehen dementsprechend für

⁵⁸ Nach dem Konzept der „bounded rationality“ von Simon (u.a. vgl. SIMON 1993). Vgl. zum Konzept der bounded rationality auch Fußnote 34 der vorliegenden Arbeit.

⁵⁹ Bei Parametern und Termen werden beim ersten Auftreten die entsprechenden Quellen belegt. Zur Förderung ihrer Kenntlichkeit werden sie auch im Anschluss generell in Anführungszeichen gesetzt.

die jeweilige Wert-Erwartung der Modelle, also für die SEU-Werte bzw. Nutzen-Gewichte (vgl. ebd.). Die Variable „m“ gibt den bereits erwähnten „Match“ (ESSER 2001: 270) an, womit die Modell-Geltung gemeint ist. Der Match ergibt sich dabei aus den drei Parametern „a“, „e“, „u“, die durch Multiplikation miteinander verbunden sind (vgl. ebd.). Bezuglich der drei Parameter werden „die Zugänglichkeit a des gedanklichen Modells in der Identität des Akteurs“ (ebd.), „die Existenz e der damit assoziierten Objekte in der Situation“ (ebd.) und „die Abwesenheit von ‚Störungen‘ u bei der Beobachtung der Objekte“ (ebd.) angegeben. Es ergibt sich also die Gleichung „ $m = a \cdot e \cdot u$ “ (ebd.). Eine vollständige Modell-Geltung entspricht einem „perfekten Match“ (ebd.), der sich als „ $m=1$ “ (ebd.) ausdrücken lässt. Komplementär dazu gilt das alternative Modell dann mit „ $(1-m)$ “ (ebd.), denn „da sich die gedanklichen Modelle gegenseitig ausschließen, sind die Erwartungen für die Geltung der Modelle komplementär und addieren sich jeweils zu eins“ (ebd.). Dem Kausalmechanismus der SEU-Regeln entsprechend wird der Frame mit dem größeren SEU-Gewicht gewählt und somit für die aktuelle Situation aktiviert (vgl. ESSER 2001: 271). Mit der Aktivierung des Frames ist die Wahl eines Frame-Modells abgeschlossen. Wie lässt sich nun der Wechsel eines Frames modellieren? Der Wechsel eines Frames bzw. Bezugsrahmens umfasst die Vorgänge des „Reframing“ und der „Reflexion“ (ESSER 2001: 274), wobei sich ersteres auf den Wechsel eines Frame-Modells und letzteres auf den Wechsel eines Frame-Modus bezieht (vgl. ebd.). Im folgenden Abschnitt wird zunächst der Wechsel eines Frame-Modells behandelt.

Ein Frame-Modell wird gemäß den Regeln der SEU-Theorie gewechselt, wenn ein Alternativmodell eine größere Werterwartung aufweist als der bisher aktivierte Frame, d.h. wenn die Alternative ein größeres SEU- bzw. EU-Gewicht hat (vgl. ebd.). Unterschieden wird dabei zwischen dem „Reframing-Motiv“ (ESSER 2001: 275) und der „Reframing-Schwelle“ (ebd.). Das Reframing-Motiv wird als Quotient „ U_j/U_i “ (ebd.) angegeben, die Reframing-Schwelle mit dem Quotient „ $m/(1-m)$ “ (ebd.). Zum Wechsel eines Modells kommt es, wenn das Reframing-Motiv die Reframing-Schwelle übersteigt, also wenn „ $U_j/U_i > m/(1-m)$ “ (2001: 276) dar, die das Reframing-Motiv erreichen muss, um einen Wechsel des Modells einzuleiten (vgl. ebd.). Es gilt dabei die Annahme: je höher der EU-Wert eines Alternativ-Modells ist und je niedriger die Modell-Geltung des bisherigen Modells, desto wahrscheinlicher ist ein Modell-Wechsel im Rahmen des Reframing (vgl. ESSER 2001: 275).

Die Wahl der Frame- und Skript-Modelle erfolgt auf spezielle Weise, wobei diese Art der Selektion ebenfalls vom Akteur gewählt wird (vgl. ESSER 2001: 266). Es ist die Art der „Informationsverarbeitung“ (ebd.), d.h. „der Modus, die Heuristik bzw. die Entscheidungsstrategie“ (ebd.), der gemäß die Wahl der Modelle stattfindet. Um das Konzept simpel zu halten, unterscheidet ESSER nur zwei Modi voneinander, die die Endpunkte bzw. „beiden Extrempole des Handelns“ (ebd.)

darstellen. Demnach findet die Modell-Selektion entweder auf „spontan-automatische“ (ebd.) oder auf „reflexiv-kalkulierte“ (ebd.) Weise statt. Ersteres steht für den Extrempol eines „behavioristischen S-R-Konzepts“ (ebd.), letzteres für rationale Handlungstheorien nach dem „S-O-R-Konzept“⁶⁰ (ebd.). Wann wird nun welcher Modus bei einer Selektion angewendet?

ESSER geht von einem Zustand aus, in dem der Akteur schon einen bestimmten Frame gewählt hat (vgl. ESSER 2001: 272). Auf welche Weise die Wahl abläuft, hängt mit der Höhe des erwarteten Nutzens, also den SEU-Gewichten für den jeweiligen Modus zusammen (vgl. ebd.). Demnach wird der as-Modus gewählt, wenn sein SEU-Gewicht das des rc-Modus übersteigt (vgl. ESSER 2001: 273). Das SEU-Gewicht im as-Modus besteht aus der Bewertung „U“ des aktivierten Frame-/Skript-Modells und der subjektiven Diskontierung dieser Bewertung durch einen wahrgenommenen „Mismatch mit $m < 1$ “ (ESSER 2001: 272). Es ergibt sich für den automatisch-spontanen Modus die Formel: „ $EU(as) = mUi$ “ (ESSER 2001: 273). Die Möglichkeit zur Wahl des rc-Modus entsteht durch die Existenz anderer Framing-Möglichkeiten und die Aussicht auf einen höheren Nutzen durch diese Alternativen (vgl. ESSER 2001: 272). Jedoch ist der Nutzen eines Alternativ-Frames nicht sicher, sondern nur subjektiv wahrscheinlich (vgl. ebd.). Der Akteur bezieht verschiedene Parameter in seine Bewertung mit ein. Im folgenden Abschnitt wird zunächst die Formalisierung der Modus-Wahl betrachtet, um anschließend die einzelnen Parameter und ihre Interaktion zu erklären. Die Formel zur Berechnung des erwarteten Nutzens im rc-Modus lautet wie folgt:

$$EU(rc) = p(1-m)U_j + (1-p)mUi - C^*$$
(ESSER 2001: 273)

Mit „ Ui “ wird dabei der erwartete Nutzen des Frames „j“ bewertet, abgeschwächt durch den Wert „m“ als Annahme über die Geltung dieses Frames. Wäre die Modell-Geltung des Frames „j“ vollständig, also einhundertprozentig korrekt, dann würde der Match „m“ den Wert eins annehmen (vgl. ESSER 2001: 273). Mit „ U_j “ wird der erwartete Nutzen des alternativen Frames „j“ angegeben. Dieser Wert wird mit der Wahrscheinlichkeit der Geltung dieses Frames multipliziert, nämlich mit „ $(1-m)$ “ (ebd.). Verrechnet wird der erwartete Nutzen des Modells „j“ außerdem mit der „Wahrscheinlichkeit p“ (ebd.), die angibt, ob die Geltung des Modells „j“ reflexiv ermittelbar ist (vgl. ESSER 2001: 272). Der Wert von „p“ gibt also an, wie wahrscheinlich es ist festzustellen, ob das Frame-Modell „j“ gültig ist (vgl. ebd.). Es ergibt sich folglich der Term „ $p(1-m)U_j$ “

⁶⁰ Das Kürzel „S-R“ steht für „Stimulus-Response“-Konzept und bedeutet die direkte Verbindung von Situation und Reaktion, während unter „S-O-R“ im „Stimulus-Organism-Response“-Konzept das Individuum im Handlungs-prozess berücksichtigt wird (vgl. ESSER 1999: 377f.).

(ESSER 2001: 273), der in seiner Gesamtheit den „Anreiz zur Reflexion“ (ebd.) über die tatsächliche Frame-Geltung angibt. Dieser Term zum Reflexions-Anreiz ziehung gesetzt. Dabei wird der erwartete Nutzen des momentan aktivierten wahrgenommenen Wahrscheinlichkeit „ $(1-p)mUi$ “ in Be-Modells „ i “ mit dem angenommenen Mismatch „ m “ diskontiert und mit der die Suche nach einem alternativen Modell „ j “ multipliziert, die anzeigt, ob nicht (vgl. ebd.). Schließlich müssen noch die Kosten „ C “ (ebd.) für den erhöhen Aufwand berücksichtigt werden. Gewählt wird gemäß den SEU-Regeln der Modus, der den höheren erwarteten Nutzen aufweist (vgl. ebd.). Der gewählte Modus bestimmt bei der Modell- und Handlungswahl schließlich „den Grad der Informationsverarbeitung, des Bewußtseins und der Kalkulation von Konsequenzen in der betreffenden Situation“ (ebd.). Wie gestaltet sich nun ein Modus-Wechsel, also eine „Reflexion“ (ESSER 2001: 275)? Wie dargestellt wurde, wird bei der Selektion eines Bezugsrahmens der Modus gewählt, der das höhere EU-Wahl wie folgt aus:

$$\begin{aligned} & „EU(rc) > EU(as)“ \\ & $P(1-m)Uj + (1-p)mUi - C > mUi“ \end{aligned}$$$

Esser nimmt nun eine Umstellung dieser Ungleichung vor, wonach das „Reflexions-Motiv“ (ebd.) für einen Modus-Wechsel größer als die „Reflexionsschwelle“ (ebd.) sein muss:
 $“(1-m)Uj - mUi > C/p“$

Das Reflexions-Motiv ergibt sich aus der Subtraktion der beiden zur Wahl stehenden Frames „ i “ und „ j “ (vgl. ebd.). Die Reflexions-Schwelle besteht aus der Verrechnung von „Reflexions-Aufwand“ (ebd.) „ C “ und den „Reflexions-Opportunitäten“ (ebd.) „ p “. Zu einem Modus-Wechsel kommt es, wenn das Motiv die bestehende Schwelle übersteigt (vgl. ebd.). Dazu muss ein Mismatch bei der Modell-Geltung vorliegen, das Motiv sehr hoch und der Aufwand klein sein (vgl. ESSER 2001: 276). Außerdem müssen Möglichkeiten zur Reflexion, so genannte „Reflexions-Opportunitäten“ (ebd.) vorliegen. Die Ergebnisse sind die elaborierte, rational-kalkulierende Informationsverarbeitung, also der rc-Modus, und die Suche nach einem gültigen Frame- oder Skript-Modell, das den höchsten Nutzen verspricht. Falls eine Reflexion im rc-Modus nicht möglich ist, kann der Akteur in Sonderfällen interpretieren, rationalisieren (vgl. ebd.), legitimieren (vgl. ESSER 2001: 298), konvertieren (vgl. ESSER 2001: 300) oder eine „Exhaustion“ (ebd.) vornehmen. Diese Spezialfälle werden in Unterkapitel 4.2.2 thematisiert, da sie Anschlussmöglichkeiten für die Erklärung von Policy-Lernen bieten. Damit ist die Thematisierung der Modus-Wahl abgeschlossen. Im nächsten Abschnitt

folgt die Darstellung der Skript-Wahl, also der Wahl von einem „Programm des Handelns innerhalb eines bestimmten Frames“ (ESSER 2001: 263).

Die Wahl eines Skript-Modells ist nach den gleichen Regeln wie die Wahl eines Frame-Modells formalisierbar (vgl. ESSER 2001: 291). Dabei wird ein Skript-Modell selegiert, nachdem ein Frame-Modell gewählt wurde. Die Skript-Modell-Wahl findet also innerhalb eines bereits aktivierten Frames statt (vgl. ebd.). Ein Skript-Modell stellt ein „Modell des Handelns“ (ebd.), eine „standard operating procedure“ (SOP) (ebd.) dar. Esser erstellt anhand der Skripte „ k “ und „ l “ für das Frame-Modell „ i “ (ebd.) folgende Gleichung:

$$\begin{aligned} & „EU(ki) = mkiUi“ \\ & EU(l) = (1-mki)mUi“ \end{aligned} \quad (\text{ESSER 2001: 291})$$

Wenn es in einer Situation nur ein Skript gibt, gilt dieses mit „ mUi “ (ESSER 2001: 291f.). Bei Vorliegen eines alternativen Skripts ist wieder die Geltung des Modells „ m “, hier also die Modell-Geltung „ mki “ des Skript-Modells „ k “ im Frame „ i “, entscheidend (vgl. ESSER 2001: 291). Komplementär dazu hat das Alternativ-Skript „ l “ die Modell-Geltung „ $(1-mki)$ “ (ebd.). Der Wechsel eines Skript-Modells erfolgt über den Modus der Skript-Wahl (vgl. ESSER 2001: 292). Die Wahl eines Skript-Modells kann auf zwei Arten erfolgen, die als Modi der Selektion bezeichnet werden. Es handelt sich dabei erstens um den Modus, durch welchen sich die Wahl des Skript-Modells „automatisch-spontan“ (ebd.) vollzieht und zweitens um den Modus, der die Wahl „reflektierend-kalkuliert“ (ebd.) verlaufen lässt. Wie gestaltet sich der Wechsel eines Skript-Modus, der bestimmt, auf welche Art die Selektion eines Skript-Modells stattfindet?

Der Skript-Modus der Selektion wird gewechselt, wenn das „Reflexions-Motiv“ (ESSER 2001: 275) eine bestimmte Größe erreicht, um den bisherigen Skript-Modus zu verändern (vgl. ESSER 2001: 292). Als Bedingung gilt hierbei, dass der Akteur einen „Zusatznutzen“ (ebd.), also einen zusätzlichen Gewinn zum Ertrag des bisherigen Skript-Modells erwartet (vgl. ebd.). Diese Erwartung wird verrechnet mit der angenommenen Wahrscheinlichkeit, diesen Zusatznutzen durch eine Veränderung des Skript-Modus auch tatsächlich zu erhalten (vgl. ebd.). Die zugehörige Formel der Skript-Modus-Selektion schreibt sich wie folgt:

$$\begin{aligned} & „EU(as ki) = mUi“ \\ & EU(rcli) = p + m(Ui + Uil) + (1-pi)Ui - C“ \end{aligned} \quad (\text{ESSER 2001: 292})$$

Zu einem Wechsel kommt es gemäß den Vorschriften der SEU-Theorie, wenn der erwartete Nutzen EU(as ki) des Skript-Modells „ k “ im Rahmen des Frame-Modells „ i “ im automatisch-spontanen bzw. as-Modus kleiner ist, als der erwartete Nutzen EU(rcli) des Skript-Modells „ l “ im Rahmen des gleichen Frames „ i “ im reflektiv-kalkulierenden bzw. rc-Modus (vgl. ebd.). Es läuft darauf hinaus, dass

der erwartete Zusatznutzen „mUi+“ als Reflektions-Motiv größer sein muss als der Quotient aus den Reflexionskosten „C“ und der Eintrittswahrscheinlichkeit „pi+“: „mUi+ > C/pi+“ (ebd.). Damit ist schließlich die inhaltliche Darstellung von Essers Framing-Konzept abgeschlossen. Im nächsten Abschnitt werden noch einige allgemeine Kritikpunkte an dem Konzept diskutiert.

In diesem Abschnitt wird ein kurzer Blick auf Kritik am Framing-Konzept in der Literatur geworfen, worauf gewisse Klärungen durch Bezug auf Esser erfolgen (vgl. ESSER 2004). Dabei ist es nicht das Ziel, die Kritik ausführlich und umfassend zu besprechen. Es wird nur aufgezeigt, dass es durchaus Gegenansichten zu Essers Konzept gibt und es nicht unhinterfragt als der Weisheit letzter Schluss gilt. Die Thematisierung der Kritik hält sich auch deshalb in knappen Grenzen, da der Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit, wie mehrfach betont, auf der Rekonstruktion des Policy-Lernens liegt, wofür (natürlich) noch keine Kritik in der Literatur vorliegt.

Das Framing-Konzept wird in einer Rezension von Opp an mehreren Punkten kritisiert (vgl. OPP 2004: 258–260), wobei das Konzept letztlich eher als ein „research program than a clear testable theory“ (OPP 2004: 260) eingestuft wird. In der Folge werden die Kritikpunkte Opps angesprochen, die über den Status einer bloßen Infragestellung hinausgehen und mit Begründungen oder Alternativkonzepts kritisieren (vgl. OPP 2004: 258). Um empirische Testbarkeit zu ermöglichen, müssten die Elemente des Konzepts und damit die Modelle präzisiert werden (vgl. ebd.). Insbesondere seien Folgen und jeweiliger Nutzen, die sich Reflexionskosten und die subjektiv angenommene Wahrscheinlichkeit der Gelklärung eines alternativen Frame-Modells zu spezifizieren (vgl. ebd.). Auch sei unim Hintergrund bestimmt werden kann und wie ein Frame-Modell, das sich die empirische Anwendung bzw. auf die empirische Überprüfung des Framing-Konzepts ab. Opp hält präzise Klärungen für notwendig, um das Konzept empirisch überprüfen zu können und um ad-hoc Spezifizierungen zu verhindern (vgl. ebd.). Darüber hinaus werden die theoretischen Annahmen des Konzepts kritisiert. So wird hinterfragt, ob eine Beschränkung auf eine binäre Codierung notwendig sei und ob dies die Realität nicht zu sehr simplifizierte, da selbst einfache Situationen, wie z.B. das Wählen in einer Wahlkabine, mehr als zwei Handlungsmöglichkeiten beinhalten würden (vgl. ebd.). Außerdem zweifelt Opp daran, dass die Annahme nur eines Oberziels im Rahmen eines Frame-Modells notwendig und empirisch adäquat sei (vgl. ebd.). In vielen Situationen, seien mehrere Oberziele mit gleicher Gültigkeit und gleichem Nutzen denkbar, wie z.B. in einem Restaurant, wenn nicht nur gutes Essen, sondern guter Service, eine gute Atmosphäre etc. erwartet würden (vgl. ebd.). Auch wird die beschränkte Annahme von nur zwei Modi kritisiert, da sich die Informationsverarbeitung doch auf einem

Kontinuum darstellen ließe und dies die Existenz von mehr als zwei Modi impliziere (vgl. OPP 2004: 259f.). Als Hauptkritikpunkt stellt Opp die Erweiterbarkeit des SEU-Modells auf die Vorgänge des Framings in Frage (vgl. OPP 2004: 260). Als Erweiterung des SEU-Modells wird die Wahl zwischen den mental vorliegenden Frame-Modellen anhand ihres Nutzens angesehen (vgl. ebd.). Kritisiert wird daran, dass Esser die Wahl eines Frame-Modells als zunächst unkontrollierten Vorgang bezeichnet, das gewisse Probleme nach sich ziege (vgl. ebd.). So könnte es zur Ausführung von Handlungen kommen, die nicht den höchsten SEU-Wert für den Akteur aufweisen (vgl. ebd.). Opp präsentiert das Beispiel einer Frau, die die Untreue ihres Ehemanns vergessen will, was sie als höchsten Nutzen einstuft, dies aber nicht schafft und im Resultat die Gefährdung der Ehe und dauerhafte psychische Probleme anstehen (vgl. ebd.). Opp zieht das Fazit, dass in manchen Situationen gewollte Handlungen nicht durchgeführt werden könnten, obwohl sie den höchsten Nutzen versprechen (vgl. ebd.). Er schließt die Überlegung an, ob eine Beschränkung des Framing-Konzepts auf beobachtbares Verhalten sinnvoll wäre, das außerdem vom Individuum kontrolliert werden könnte (vgl. ebd.). Trotz der Kritikpunkte sieht Opp in Essers Gesamtwerk zur Soziologie eine große Errungenschaft (vgl. OPP 2004: 261) und im Framing-Konzept den wahrscheinlich innovativsten Teil der Arbeit (vgl. OPP 2004: 258). Es folgt eine kurze Darstellung der Replik von Esser auf den zentralen Kritikpunkt Opps sowie eine knappe Thematisierung der restlichen Kritik.

Zunächst wird in diesem Abschnitt die dargestellte Kritik an der Erweiterung der SEU-Modell-Anwendung auf die Auswahl kognitiver Modelle thematisiert. In Bezug darauf betont Esser, dass im Rahmen der Definition der Situation die Aktivierung eines Frame-Modells eingangs durch einen, meistens sehr einfachen Akt der unbewussten Mustererkennung kontrolliert wird (vgl. ESSER 2004: 264). Wenn eine perfekte Geltung vorliegt, folgt keine bewusste Reflexion, welche einen Sonderfall des Framings darstellt (vgl. ebd.), wie in Unterkapitel 4.2.1 schon dargestellt wurde. Bezogen auf Opps Kritikpunkt wird in der vorliegenden Arbeit anhand eigener Überlegungen vermutet, dass die Unfähigkeit, eine eigentlich hoch eingeschätzte Handlung auszuführen, an der fehlenden Geltung des zugehörigen Frame- oder Skript-Modells liegen müsste. Bei fehlender Frame-Geltung wird das Frame-Modell nicht aktiviert. Zu den eingangs dargestellten Kritikpunkten bezüglich der empirischen Anwendung, muss wohl auf genau jene angesprochene Anwendung im Zuge empirischer Untersuchungen verwiesen werden. Essers Konzept stellt eben noch keine Erklärung eines Phänomens dar (vgl. ESSER 2001: 330), es liefert aber eine anschlussfähige Handlungstheorie auf der Mikroebene. So wie, z.B. auch die Brückenhypothesen einer Erklärung eigens erhoben werden müssen, da sie nicht aus der Handlungstheorie deduziert werden können (vgl. KUNZ 2004: 106), kann vermutet werden, dass auch die Elemente des Framing-Konzepts, jeweils im Rahmen einer konkreten Anwendung zu spezifizieren sind. Weiter lässt sich zu der Kritik an den Einschränkungen des

Konzepts (nur ein Oberziel pro Frame-Modell, binäre Codierung, nur zwei Modi) auf Essers Ausführungen verweisen. Die Selektionen werden auf Paare beschränkt, weil dadurch die größtmögliche Simplifikation der Realität möglich ist und z.B. Frame-Modellen so die größte Vereinfachung einer Situation zukommt (vgl. ESSER 2001: 264). Bezuglich der Beschränkung auf zwei Modi wird ähnlich argumentiert und zur Einfachheit des Konzeptes nur zwei Prozesse der Informationsverarbeitung berücksichtigt (vgl. ESSER 2001: 266). Am plausibelsten erscheint Opps Kritik bezüglich der Beschränkung des Framing-Konzepts auf nur ein Oberziel innerhalb eines Frame-Modells. Esser begründet diese Annahme auch nicht weiter, wobei sie natürlich auch der Einfachheit des Konzeptes dient, obwohl natürlich Situationen vorstellbar sind, in denen mehrere Ziele gleichwertig verfolgt werden könnten, wie Opps Restaurant-Beispiel zeigt (vgl. OPP 2004: 258). Damit sei die knappe Darstellung von Kritik am Framing-Konzept beendet. Als vorsichtiges Fazit lässt sich festhalten, dass das Konzept nicht unhinterfragt in der Literatur angenommen wird und einige Aspekte im Rahmen von empirischen Untersuchungen zu spezifizieren sind. Dennoch wird die theoretische Analyse in der vorliegenden Arbeit als nicht beeinträchtigt angesehen. Das Framing-Konzept wird weiterhin als am meisten geeignet angenommen, komplexes Policy-Lernen adäquat als Handeln zu erklären. Im nächsten Unterkapitel wird dieser Annahme folgend die Rekonstruktion von komplexem Policy-Lernen als Framing vorgenommen.

4.2.2 Handlungstheoretische Rekonstruktion: Komplexes Policy-Lernen als Framing

In diesem Unterkapitel wird komplexes Policy-Lernen mittels des Framing-Konzepts von Hartmut Esser (vgl. ESSER 2001) handlungstheoretisch rekonstruiert. Eingangs wird der Untersuchungsverlauf der vorliegenden Arbeit bezüglich des komplexen Policy-Lernens kurz zusammengefasst. Anschließend wird die weitere Vorgehensweise in diesem Unterkapitel erläutert und schließlich folgt die eigentliche Rekonstruktion. Ziel dabei ist es, komplexes Policy-Lernen überzeugend als eine Mikrofundierung zu rekonstruieren.

Nachdem schon in der Einleitung der vorliegenden Arbeit angenommen wurde, dass Policy-Lernen individuellem Handeln entspricht, konnte im 3. Kapitel diese Annahme bestätigt werden. Es wurden dabei zwei Lernarten unterschieden, einfaches und komplexes Policy-Lernen, gemäß der Systematik von Bandelow (vgl. BANDELOW 2003a: 300). Einfaches Policy-Lernen wurde mittels des SEU-Modells als Nutzenmaximierung rekonstruiert (vgl. Kapitel 3), da es sich bei diesem Prozess um die Veränderung von Mitteln zum nutzenmaximierenden Erreichen unveränderter Ziele handelt. Komplexes Policy-Lernen hingegen bedeutet die Veränderung von den Zielen des Handelns. Als ein weiteres Ergeb-

nis der Rekonstruktionen der lerntheoretischen Ansätze in Kapitel 3 ergab sich die Vermutung, dass eine überzeugende Erklärung von komplexem Policy-Lernen einer Erweiterung des SEU-Modells bedarf. Als Erweiterung des SEU-Modells wurde in den vorangegangenen Unterkapiteln 4.1 und 4.2.1 das „Framing-Konzept“ von Hartmut Esser (vgl. ESSER 2001) ausgewählt und ausführlich dargestellt. Da Esser beansprucht, mit diesem Konzept jedes individuelle Handeln erklären zu können (vgl. ESSER 2001: 329f.), wird in der vorliegenden Arbeit vermutet, dass komplexes Policy-Lernen bzw. die Veränderung von Policy-Zielen als Framing erklärt werden kann. Darüber hinaus findet sich in der Literatur eine weitere Verbindmöglichkeit des Framings mit den untersuchten, lerntheoretischen Ansätzen. Dabei handelt es sich um die Annahme, dass das Framing die Erkenntnis weiterführe, „daß sich unabhängig von Theorien kein Zugang zur Realität ergibt (...). Wahrnehmungen sind grundsätzlich theoriegeleitet (...)“ (KUNZ 1997: 255f.). Demnach sei die Realität nur über Muster, d.h. über „elementare Klassifikationssysteme“ (KUNZ 1997: 256) zu erkennen bzw. zu interpretieren. Die Beschreibung zentraler Elemente und Vorgänge bezüglich der bereits dargestellten Akteurs-Wahrnehmungen in den untersuchten Ansätzen erinnert doch sehr stark an die gerade zitierten Überlegungen bei Kunz. So fallen direkt die Annahmen im ACF ins Auge, dass die kognitiven Systeme von Akteuren, ebenso wie staatliche Maßnahmen Theorien zur optimalen Zielerreichung implizieren⁶¹ (vgl. SABATIER 1993: 120f.) und dass die Wahrnehmung generell anhand dieser kognitiven Systeme verläuft (vgl. SABATIER 1993: 121). Bezuglich des EC-Ansatzes zeigen sich Ähnlichkeiten anhand der Charakteristika, die eine epistemische Gemeinschaft kennzeichnen. So agieren deren Mitglieder anhand gleicher normativer Überzeugungen, Kausalannahmen, wissenschaftlicher Bewertungsmaßstäbe etc. (vgl. HAAS 1992b: 3). Außerdem wird im EC-Ansatz angenommen, dass die Maßstäbe bzw. Kategorien zur Erfassung der Welt sozial konstruiert seien, auch wenn die Möglichkeit zu einem Konsens über die Beschaffenheit der Welt angenommen wird (vgl. HAAS 1992b: 23). Schließlich wird im SL-Ansatz im Rahmen des Konzepts der Policy-Paradigmata ebenfalls eine theoriegeleitete Vorgehensweise der Akteure beschrieben. So sei die Wahrnehmung der politischen Akteure über das jeweilige Policy-Paradigma gesteuert, das wie ein Prisma fungiert und nicht nur Ziele und Instrumente zu deren Erreichung aufzeigt, sondern auch das Wesen der akuten Probleme spezifiziert (vgl. HALL 1993: 279). Aufgrund des eingangs aufgezeigten Anspruchs Essers, jedes Handeln erklären zu können und der dargestellten Vereinbarkeit der grundlegenden Idee des Framings mit der Vorgehensweise der lerntheoretischen Ansätze, wird es als sinnvoll erachtet, komplexes Policy-Lernen als Framing zu rekonstruieren.

⁶¹ Vgl. zum Punkt der impliziten Theorien beim ACF auch Fußnote 30 der vorliegenden Arbeit.

struieren. Eine Formalisierung wird im Rahmen der in diesem Unterkapitel folgenden Rekonstruktion nicht vorgenommen, da die grundsätzliche Erklärbarkeit schon durch eine unformalisierte Darstellung als ausreichend angenommen wird. Das Fundament der Rekonstruktion bilden dabei die inhaltliche Darstellung des Framing-Konzepts in Unterkapitel 4.2.1 sowie die Teile der Ergebnisse aus dem 3. Kapitel, die sich auf komplexes Lernen beziehen⁶². Zur Illustration wird dabei auf Beispiele aus den untersuchten Ansätzen zurückgegriffen. Zunächst werden im folgenden Abschnitt einige grundlegende Annahmen zur Rekonstruktion von komplexem Policy-Lernen formuliert, die auf den eingangs dieses Unterkapitels genannten Ergebnissen basieren.

Erstens entspricht komplexes Policy-Lernen im Advocacy-Koalitionsansatz der Veränderung von Policy-Kernen in Belief-Systemen individueller Akteure. Zweitens wird komplexes Policy-Lernen als vergleichbar mit dem Policy-Lernen dritter Ordnung bzw. dem Paradigmawechsel im Social-Learning-Ansatz von Hall angesehen. Drittens wird im Epistemic-Communities-Ansatz von Haas explizit zwischen Veränderungen von Akteurs-Zielen und Veränderungen von Akteurs-Policy-Lernen unterschieden, wobei ersteres in der vorliegenden Arbeit als komplexes und Hall, wird die Veränderung von Policy-Zielen der Akteure als äußerst seltene Angelegenheit aufgefasst (vgl. SABATIER 1993: 133, 138; vgl. HALL 1993: 279; vgl. HAAS 1992b: 18).

Im Rahmen des Framing-Konzepts entspricht die Veränderung eines Policy-Ziels dem Wechsel eines Frame-Modells, was den Wechsel des zugehörigen Oberziels genauso einschließt wie den Wechsel des zugehörigen Frame-Modus⁶³. Dies bedeutet, dass ein Akteur die subjektiv wahrgenommenen Bedingungen bzw. die Objekte einer Situation mit den Frame- bzw. Policy-Ziel-Modellen⁶⁴ abgleicht, wird dabei der Match der Situation gebildet, der der subjektiv wahrgenommenen Modell-Nutzen eine wichtige Rolle. Ein Akteur richtet seine Frame-Modell-danach aus, inwiefern ein Frame (bzw. ein Ziel) seiner subjektiven Einschätzung

⁶² Die Rekonstruktion basiert vor allem auf den Quellen aus Kapitel 3 und dem Unterkapitel 4.2.1, so dass Wiederholungen in diesem Kapitel nicht ausbleiben. Eigene Überlegungen werden, wie gehabt, gesondert gekennzeichnet.

⁶³ Dem Framing liegen die in Unterkapitel 4.2.1 genannten Quellen zugrunde, die hier nicht nochmals aufgeführt werden. Neue Quellen werden belegt.

⁶⁴ Im Rahmen der Rekonstruktion in diesem Unterkapitel werden Policy-Ziel und Frame-Modell gleichgesetzt. In der Folge werden beide Begriffe verwendet, wobei die genannten Quellen bei Esser sich zunächst nur auf Frame-Modelle beziehen.

nach Gültigkeit in der Realität besitzt. Zweitens wird der ebenfalls subjektiv eingeschätzte Nutzen beachtet, den die Wahl des Frames (Ziels) verspricht. In Bezug auf die untersuchten Ansätze bedeutet dies, gemäß eigener Schlussfolgerungen, dass im ACF ein Policy-Kern von einem politischen Akteur als gültiges Frame-Modell in einem zugehörigen Politikfeld wahrgenommen wird. Dabei werden die situativen Bedingungen subjektiv wahrgenommen, in dem Fall des ACF über das Belief-System des Akteurs. Zu den Bedingungen der Situation gehören dabei z.B. Ergebnisse von Policy-Analysen (vgl. SABATIER 1993: 123), neue Informationen im Allgemeinen (vgl. SABATIER 1993: 122, 133) und auch die so genannten externen Faktoren (vgl. SABATIER 1993: 124). Wenn die Bedingungen der Situation nun als übereinstimmend mit einem kognitiv gespeicherten Modell der Situation wahrgenommen werden, dann besitzt dieses Frame-Modell (Policy-Ziel) Gültigkeit in der Situation (vgl. ESSER 2001: 270). Wenn nun auch der Modell-Nutzen hoch bewertet und damit sein EU-Gewicht aus Geltung und Nutzen am höchsten ist, dann wird dieses Frame- (Ziel-)Modell aktiviert (vgl. ESSER 2001: 271). Die anderen Frames treten dann in den Hintergrund und der Akteur konzentriert sich nur noch auf ein „Oberziel“ (ESSER 2001: 263).

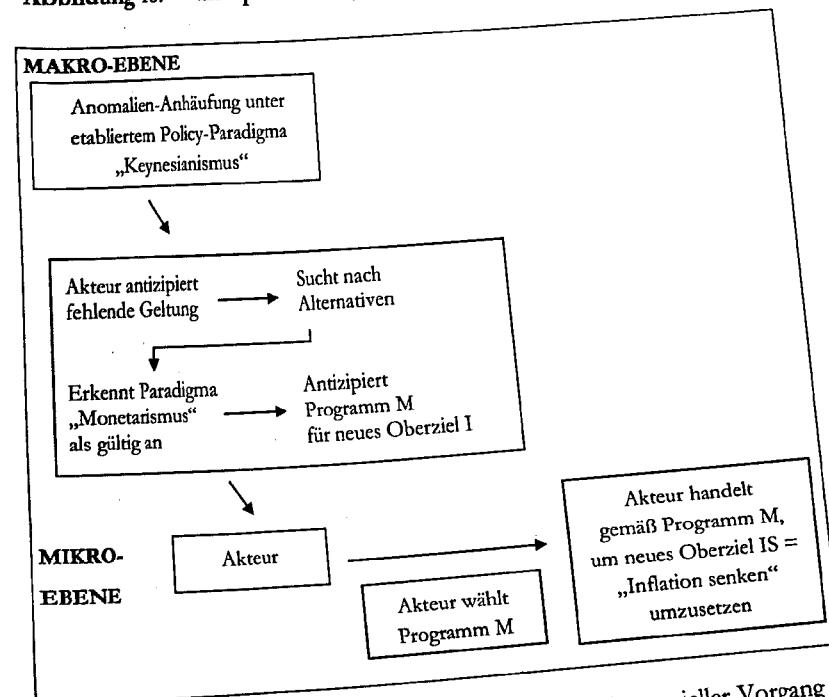
Um den Wechsel eines Policy-Ziels an einem Beispiel festzumachen, wird sich in diesem Abschnitt auf Halls Social-Learning-Ansatz bezogen. Dort wird die keynesianische Fokussierung auf die Verhinderung von Arbeitslosigkeit als Policy-Ziel beschrieben (vgl. HALL 1993: 284), das als Oberziel des Frames „Keynesianismus“ verstanden werden kann. Gemäß der „binären Codierung“ (ESSER 2001: 264) beim Framing wäre als das alternative Frame-Modell der „Monetarismus“ anzunehmen, mit dem Oberziel, Inflation zu verhindern (vgl. HALL 1993: 284). Gemäß den Regeln des Framings schließen die Ziele sich in ihrer Geltung gegenseitig aus (vgl. ESSER 2001: 270). Demnach könnte nur ein Frame-Modell, dementsprechend nur der Keynesianismus oder nur der Monetarismus in der Wahrnehmung eines Akteurs gültig sein⁶⁵. Wählt wird schließlich das Frame-Modell bzw. das Policy-Ziel, das den Nutzen des Akteurs maximiert bzw. das höheren EU-Wert aufweisen kann (vgl. ESSER 2001: 271; vgl. auch Abbildung 16). In der vorliegenden Arbeit wird vermutet, dass der Nutzen, der maximiert werden soll, im ACF der empirischen „Evidenz“ (SABATIER 1993: 139) eines Policy-Kerns entspricht. Beim Social-Learning-Ansatz ist er vergleichbar mit der Problemlösungsfähigkeit eines Policy-Paradigmas (vgl. HALL 1993: 280) und im Epistemic-Communities-Ansatz ist es der empirische „Erklärungs- und Erfolg“ einer epistemischen Gemeinschaften bzw. die Erklärungsleistung von

⁶⁵ Das Beispiel dient nur zur Illustration eines Frame-Wechsels als Wechsel von Policy Zielen. Es wird kein Anspruch auf adäquate Darstellung der ökonomischen Theorien erhoben.

policy-relevanten Ideen (vgl. ADLER/HAAß 1992: 385). Findet nun ein Frame-Wechsel statt, dann wird auch der Frame-Modus verändert (vgl. ESSER 2001: 271ff.). Dabei wird die Art der „Informationsverarbeitung“ (ESSER 2001: 266) des Akteurs gewechselt. In diesem Fall kann die „spontan-automatische“ (ebd.) durch die „reflexiv-kalkulierte“ (ebd.) Art des Frame-Modus abgelöst werden. Dies führt zu einer Reflexion des Akteurs darüber, ob nicht ein alternativer Frame bzw. im rekonstruierten Zusammenhang ein alternatives Policy-Ziel einen höheren Nutzen erbringen könnte bzw. Gültigkeit besäße (vgl. ESSER 2001: 272).

Eingangs des Kapitels wurde aufgezeigt, dass in den lerntheoretischen Ansätzen die Veränderung eines Policy-Ziels kein alltäglich stattfindendes Ereignis ist. Auch Esser erkennt in der Veränderung von Oberzielen in den entsprechenden Frames Ausnahmefälle des alltäglichen Handelns (vgl. ESSER 2001: 294). Er entwickelt einige Gedanken zu bestimmten Vorgängen dieser Art, also zu Prozessen des Frame-Wechsels als seltene Ereignisse. Diese „speziellen Vorgänge“ (ESSER 2001: 297), die in Unterkapitel 4.2.1 schon genannt wurden, stellen weitere Möglichkeiten dar, um den Prozess des komplexen Policy-Lernens überzeugend als nutzenmaximierendes Handeln zu rekonstruieren. Im nächsten Abschnitt werden diese Vorgänge dargestellt und komplexes Policy-Lernen direkt in die entsprechenden Abläufe eingearbeitet.

Abbildung 16: Komplexes Policy-Lernen als Framing⁶⁶



In diesem Abschnitt wird komplexes Policy-Lernen als ein spezieller Vorgang im Rahmen des Framing-Konzepts rekonstruiert, nämlich als Konversion. Zunächst werden dazu die Konkretisierungen Essers von verschiedenen Vorgängen dargestellt, die mögliche Erklärungen dafür darstellen, wie mit Störungen eines gültigen Frames umgegangen werden kann. Esser benennt die Möglichkeiten, Handlungen zu legitimieren, zu rationalisieren, eine „Exhaustion“ (ESSER 2001: 300) durchzuführen sowie die Möglichkeit, einen alten Frame aufzugeben und zu konvertieren⁶⁷ (vgl. ESSER 2001: 297). Bevor komplexes Policy-Lernen im Rahmen dieser speziellen Framing-Prozesse rekonstruiert wird, gilt es zunächst kurz

⁶⁶ Die Abbildung dient nur der Illustration anhand eigener Überlegungen. Inhaltlich ist sie an ein Beispiel im SL-Ansatz angelehnt, die formale Darstellung folgt nach Esser (vgl. Abbildung 15).

⁶⁷ Esser thematisiert noch weitere Spezialfälle, wie „soziales Framing“ (ESSER 2001: 303) und „Selbst-Framing“ (ESSER 2001: 306), die in der vorliegenden Arbeit nicht weiter behandelt werden, da sie die Framing-Grundlagen übersteigen und zur Erklärung von Policy-Lernen nicht notwendig sind.

die Veränderbarkeit von Policy-Zielen in den untersuchten lerntheoretischen Ansätzen zu rekapitulieren und zu den speziellen Prozessen zum Erhalt eines Frames in Bezug zu setzen. Zum Schluss des Unterkapitels wird rekonstruiert, wie es dennoch zu einer Policy-Ziel-Veränderung und damit zu komplexem Policy-Lernen kommen kann, nämlich durch eine „Konversion“ (ESSER 2001: 302).

Als Beispiel für einen Prozess zum Erhalt eines Frames beschreibt Esser das Handeln eines Wissenschaftlers, der eine eigentlich durch Daten widerlegte Hypothese aufrechterhält und die Daten als zur Hypothese passend interpretiert (vgl. ESSER 2001: 299). Hier wird eine direkte Anschlussmöglichkeit für die Rekonstruktion von komplexem Policy-Lernen als Framing gesehen. Denn auch in den untersuchten Ansätzen werden solche „legitimierenden“ Vorgänge in Bezug auf Erhalt und Veränderung von Policy-Zielen thematisiert. So sieht Sabatier die Inhalte der kognitiven Kategorien von Belief-Systemen als unterschiedlich stark veränderbar an (vgl. SABATIER 1993: 133). Die Veränderung eines Policy-Kerns wird als „schwierig“ (SABATIER 1993: 138) angesehen, da an diesem „zäh festgehalten wird“ (ebd.) und er für den jeweiligen individuellen Akteur auch von „empirischer Evidenz weitgehend unberührt“ (ebd.) bleibt. Der Akteur nimmt die Bedingungen und Alternativen einer Situation in Übereinstimmung mit seinem Policy-Kern wahr (vgl. ebd.) und er nutzt neue Informationen, um „Stützung“ des Policy-Kerns als Nutzenmaximierung rekonstruiert wurde (vgl. Unterkapitel 3.2.3). Damit ein Akteur seinen Policy-Kern überprüft, wird das Auftreten von externen Störungen angenommen (vgl. SABATIER 1993: 123, wurde als ein Charakteristikum für eine epistemische Gemeinschaft ein gemeinsames Policy-Unternehmen ausgemacht, also ein gemeinsames Policy-Ziel, welches es zu erreichen gilt (vgl. HAAS 1992b: 3). Wichtig ist dabei, dass unter den Mitgliedern ein Konsens bezüglich dieses Policy-Ziels besteht (vgl. ADLER/HAS 1992: 384). Geht dieser Konsens verloren, dann kann es zur Aufspaltung in verschiedene Gemeinschaften kommen (vgl. ebd.) oder die Gemeinderäte verlieren ihren Einfluss auf die policy-gestaltenden Akteure (vgl. ADLER/HAS 1992: 385). Aufrechterhalten wird der Konsens durch interne (vgl. HAAS 1992b: 18). Dieser Prozess konnte in der vorliegenden Arbeit als einfaches Policy-Lernen und damit als Nutzenmaximierung rekonstruiert werden (vgl. Unterkapitel 3.3.3). Schließlich zeigt sich die deutlichste Ähnlichkeit zu einem „legitimierenden“ Handeln im Ansatz von Hall. So sieht Hall Policy-Ziele ausdrücklich als Policy-Paradigmata (vgl. HALL 1993: 278f.), die nur durch einen Paradigmawechsel verändert werden können, der als seltes Ereignis bezeichnet wird (vgl. HALL 1993: 279). Beim Wechsel eines Paradigma sind, neben anderen Punkten (vgl. Unterkapitel 3.4.1), der Austausch von Akteuren, die bezüglich

einer Policy Entscheidungskompetenzen besitzen sowie die Institutionalisierung eines neuen Paradigma durch dessen Anhänger entscheidende Vorgänge (vgl. HALL 1993: 280f.). Mit anderen Worten kommt der Wechsel eines Paradigma eher durch Austausch der Akteure, als durch Veränderung von deren Policy-Zielen zustande. Es zeigt sich, dass in den drei untersuchten Ansätzen die Akteure offensichtlich in ähnlicher Weise agieren, wie der Wissenschaftler in dem eingangs genannten Beispiel von Esser. Die Akteure handeln in einer bestimmten Weise, um ihre Ziele möglichst nicht verändern zu müssen. Vor der Veränderung eines Ziels kommt also der Versuch, das bisherige Ziel zu bewahren bzw. es zu legitimieren. Daran anschließend folgt die Rekonstruktion von komplexem Policy-Lernen im Rahmen einer „Legitimation“ (ESSER 2001: 298).

Wenn ein Akteur im Rahmen des Framings eine Legitimation vornimmt, dann bedeutet dies, dass er einen aktivierten Frame in seiner Gültigkeit stärken und damit beibehalten will (vgl. ESSER 2001: 298). Es wird also davon ausgegangen, dass ein Akteur einen Frame bzw. ein Policy-Ziel aktiviert hat und sein politisches Handeln innerhalb dieses Bezugsrahmens stattfindet. Ausgangspunkt beim Vorgang der Legitimation ist demnach ein perfekter Match, also ein Frame (Policy-Ziel), der (das) vollständig gültig ist (vgl. ESSER 2001: 298). „Das Gefühl der Legitimität ist das psychische Korrelat der perfekten ‚Geltung‘ eines gedanklichen Modells der jeweils vorliegenden sozialen Situation, (und – R.L.) eines hohen Modell-Nutzens (...)“ (ebd.). Wenn nun aber Zweifel an der Geltung aufkommen oder das Motiv zum Reframing steigt, z.B. wenn „die Geltung des Modells einer institutionalen Ordnung nicht mehr unmittelbar über deren problemlosen Leistungen erlebt wird“ (ebd.), dann ist der Frame bzw. das Policy-Ziel nicht mehr perfekt. Es entsteht, „technisch gesehen“ (ebd.), ein Mismatch, d.h. ein alternativer Frame, ein alternatives Policy-Ziel könnten in dieser Situation gültig sein. Um dem alten Frame (das alte Ziel) wieder vollständige Geltung zu verleihen, um den perfekten Match also wieder herzustellen und einen Frame-Ziel-Wechsel zu verhindern, wird nun reflektiert (vgl. ebd.). Es wird also der Modus der Informationsverarbeitung gewechselt. Problematisch gestaltet sich dabei, dass „das Matching eine spontane Angelegenheit ist, und die ‚Realität‘ nachdrücklich anders ist“ (ESSER 2001: 298f.). Die Lösung liegt darin zu rechtfertigen, warum – vermeintlich – doch kein Mismatch vorliegt und eigentlich immer noch der alte Frame (das bisherige Policy-Ziel) vollständig gültig ist (vgl. ESSER 2001: 299). Dies wird durch eine Legitimation erreicht, die durch verschiedene Maßnahmen einen Ersatz für das direkte Erfahren der Geltung eines Frames liefert (vgl. ebd.). Dazu gehören (u.a.) die

„sprachliche Etikettierung des Modells, Legenden und Lebensweisheiten zu seiner Stützung, ausgebaut Legitimations-Theorien‘, die Erzeugung kompletter symbolischer Sinnwelten, und schließlich die ‚rationale‘ Argumentation (...).“
(ebd.)

Auch Rituale sind wichtige Legitimationsmittel, denn das kontinuierliche Wiederholen unveränderter Vorgänge erneuert alte Sicherheiten (vgl. ebd.). Auf die Modellierung bezogen, bedeuten diese Legitimationsmaßnahmen, dass die Geltung des alten Frame-/Ziel-Modells erhöht wird, dass das Reflexions-Motiv fällt und die Legitimität der bisherigen Ordnung wieder steigt (vgl. ebd.). Dennoch liegt kein perfekter Match mehr vor (vgl. ebd.). Damit wurde der Vorgang der Legitimation dargestellt und es folgen im nächsten Abschnitt die Prozesse der Rationalisierung und der Exhaustion, die einander ähnliche Vorgänge darstellen sowie die Einbindung von komplexem Policy-Lernen in den entsprechenden Kontext.

Auch durch die Vorgänge der Rationalisierung und der Exhaustion wird das Framing-Konzept erweitert (vgl. ESSER 2001: 300). Wurde bisher im Zuge einer Reflexion nach alternativen Frames gesucht, zielt nun dieser Prozess auf die Prüfung ab, ob tatsächlich eine Störung eines bisher geltenden Frames vorliegt oder ob nicht einfach der alte Frame weiterhin gültig ist (vgl. ebd.). Dabei ist der Zweck der Reflexion, den alten Frame beizubehalten (vgl. ESSER 2001: 301). Als Beispiel präsentiert Esser auch hier (u.a.) den Wissenschaftler, der trotz zahlreicher Anomalien immer noch an einem bestimmten Paradigma festhält, da sonst ein ganzer Aufwand umsonst gewesen wäre und auch negative soziale Folgen möglich sind, wie z.B. wegfallende Anerkennung (vgl. ESSER 2001: 300). Dies wird durch die Vorgänge der Rationalisierung und der Exhaustion bewerkstelligt (vgl. ESSER 2001: 301). Es wird in der vorliegenden Arbeit anhand eigener Überlegungen angenommen, dass die Veränderungen respektive Beibehaltungen von Policy-Zielen durch die Akteure in den untersuchten Ansätzen mittels geheimer Prozesse erklärt werden können. Wie dargestellt wurde, versuchen die Akteure ihren Policy-Kernen (Sabatier), Policy-Unternehmen (Haas) und Policy-Paradigmata (Hall – zu beachten ist hier zudem die gleiche Terminologie, wie im vorausgehenden Beispiel von Esser) vor allem Gültigkeit zu verschaffen und nicht, sie zu verändern. Zum Ziele der Beibehaltung eines Policy-Ziels, ergeben sich im Rahmen einer Rationalisierung bzw. Exhaustion jeweils zwei Möglichkeiten: Entweder die Störungen zu ignorieren (vgl. ebd.) und zweitens, das alte Frame-Modell durch eine „rationalisierende bzw. exaurierende Reflexion“ (ebd.) in vollständigen Geltung wiederherzustellen und beizubehalten (vgl. ebd.). Die entsprechende Modellierung sieht wie folgt aus:

$$\begin{aligned} \text{EU (as)ign} &= mU_i \\ \text{EU (rc)exh} &= pU_j + (1-p)mU_i - C \end{aligned}$$

(ESSER 2001: 301)

Möglichkeit, die Störungen des Frames (Ziels) zu ignorieren und keine Reflexion unternehmen, folgt der Modellierung des automatisch-spontanen Modus (vgl. ebd.), die im Unterkapitel 4.2.1 bereits dargestellt wurde. Dabei entspricht der Nutzen „ U_i “ der Frame-/Ziel-Bedeutung und „ m “ ist der zugehörige „Grad

der Bestätigung bzw. der Widerlegung durch gewisse „Anomalien“ (ebd.) des Frames/Ziels. Der Ertrag der Alternative ergibt sich durch den Nutzen „ U_j “, wobei der Nutzen hier nicht mit einem Mismatch diskontiert wird, da durch die Rationalisierung bzw. Exhaustion die perfekte Frame-/Ziel-Geltung wiederhergestellt werden soll und diese perfekte Geltung den Wert eins hat (vgl. ebd.). Des Weiteren wird der Nutzen durch die erwartete Wahrscheinlichkeit „ p “ über den Erfolg der Reflexion beeinflusst (vgl. ebd.). Dies gilt ebenso für die Kosten „ C “, die für diesen Vorgang anfallen (vgl. ebd.). Schließlich muss auch die angenommene Wahrscheinlichkeit „ $(1-p)mU_i$ “ gewichtet werden, dass die Reflexion scheitert und weiterhin das bisherige Frame/Ziel-Modell samt seinen Störungen gültig ist (vgl. ebd.). Im Falle des Misserfolgs können die Störungen also nicht durch Rationalisierung oder Exhaustion beseitigt werden. Als „Übergangsbedingungen“ (ebd.) von der Möglichkeit des Ignorierens der Störungen ohne Reflexion auf die rationalisierende bzw. exaurierende Reflexion gilt folgende Formalisierung:

$$U_i - mU_i > C/p^*$$

(ESSER 2001: 301)

Dabei entspricht „ $U_i - mU_i$ “ dem „Exhaustionsmotiv“ (ebd.) für ein gültiges Frame-/Ziel-Modell. Das Motiv wird größer, wenn die Geltung des Frame-/Ziel-Modells sinkt, wenn also (gewichtige) Störungen vermehrt auftreten (vgl. ebd.). Die Reduktion der Frame-Geltung durch Störungen erinnert an Halls Ansatz, in dem die Anhäufung von Anomalien, die vom bisher gültigen Paradigma nicht erklärt werden können, einen Paradigmawechsel wahrscheinlicher macht (vgl. HALL 1993: 280). Der spezielle Vorgang des Framings, der schließlich den Wechsel eines Frames (bzw. eines Policy-Ziels) erklärt, ist die „Konversion“ (ESSER 2001: 302), die im folgenden Abschnitt thematisiert und zum komplexen Policy-Lernen in Beziehung gesetzt wird.

Eine Konversion bezeichnet den Wechsel auf einen neuen Frame-Modell, also z.B. auf ein neues Paradigma oder auf einen neuen Glauben (vgl. ebd.), oder, so wird in der vorliegenden Arbeit angenommen, auf einen neuen Policy-Kern, ein neues Policy-Unternehmen, ein neues Policy-Paradigma, also auf neue Policy-Ziele im Allgemeinen. Dieser Vorgang setzt ein, wenn von einem Akteur keine weiteren rationalisierenden, legitimierenden oder exaurierenden Versuche mehr unternommen werden, das alte Frame-Modell bzw. das alte Policy-Ziel wiederherzustellen und folglich zu einem neuen Frame-Modell respektive Policy-Ziel gewechselt wird (vgl. ebd.). Esser formalisiert bezüglich einer Konversion zwei Möglichkeiten:

$$\begin{aligned} \text{EU(as)ign} &= mU_i \\ \text{EU(rc)con} &= pU_j + (1-p)mU_i - C \end{aligned}$$

(ESSER 2001: 302)

Alternative eins steht, wie gehabt, für die Möglichkeit, alle Störungen zu ignorieren. Die zweite Alternative betrifft die Konversion. Hierbei entspricht „ U_j^* “ dem Nutzen eines alternativen Frames, z.B. eines neuen Paradigmas, das mit der erwarteten Wahrscheinlichkeit „ p “ des Akteurs diskutiert wird, ob diese Alternative auch wirklich gültig ist (vgl. ebd.). Der Parameter „ U_i^* “ steht für den Nutzen des alten Frames (Ziels), der mit dem Mismatch „ m “ gewichtet wird (vgl. ebd.). Schließlich fallen noch „die Konversions- und Suchkosten“ (ebd.) „ C^* “ an. Der Übergang vom Ignorieren zum Konvertieren lässt sich wie folgt schreiben:

$$U_j^* - mU_i^* > C/p^*$$

(ESSER 2001: 302)
Es zeigt sich, dass die erwartete Wahrscheinlichkeit „ p “, einen alternativen Frame oder eben ein alternatives Policy-Ziel zu finden, der entscheidende Parameter für oder gegen eine Konversion ist (vgl. ESSER 2001: 303). Laut Esser erklärt dies, „warum so oft auch an nachweislich ‚falschen‘ Theorien und Konzepten (...) festgehalten wird“ (ebd.) – es werden keine Alternativen gesehen und deswegen wird weiter mit einer schlechten Theorie gearbeitet (vgl. ebd.).

„Genau deshalb halten, etwa, viele Ökonomen (...), trotz aller Anomalien am ‚homo oeconomicus‘ mit seinen gottähnlichen Fähigkeiten fest: Es gibt für sie keine brauchbare Alternative“⁶⁸.“

(ebd.)
Damit ist die Rekonstruktion von komplexem Policy-Lernen mittels des Framing-Konzepts abgeschlossen. Es lässt sich festhalten, dass die Veränderungen von Policy-Zielen, z.B. in Form der Veränderung eines Policy-Kerns im Advocacy-Koalitionsansatz, eines Policy-Unternehmens im Epistemic-Communities-Ansatz oder eines Policy-Paradigmas im Social-Learning-Ansatz als Konversionen in der Terminologie des Framings rekonstruiert werden konnten. Komplexes Policy-Lernen wurde als das Handeln individueller Akteure erklärt, die genannte Policy-Ziel-Veränderungen vornehmen, um ihren antizipierten Nutzen mittels eines neuen Policy-Ziels zu maximieren. Entscheidend ist dabei außerdem, dass das neue Policy-Ziel Bestandteil eines Frame-Modells ist, das als gültige Vereinfachung einer Situation antizipiert wird. Im folgenden Unterkapitel werden die Ergebnisse des 4. Kapitels nochmals ausführlich zusammengefasst.

⁶⁸ Wobei Esser eine Alternative zum „Homo oeconomicus“ sehr wohl als gegeben ansieht, nämlich in Form seines Framing-Konzepts (vgl. ESSER 2001: 303).

4.3 Rekonstruktionsergebnisse und Bewertung: Komplexes Policy-Lernen als Framing

Das zentrale Ergebnis des 4. Kapitels lautet, dass komplexes Policy-Lernen, d.h. die Veränderung von Policy-Zielen, nutzenmaximierendem Handeln individueller Akteure entspricht. Damit ist die dritte Forschungsfrage der vorliegenden Arbeit positiv zu beantworten. Das bedeutet, dass komplexes Policy-Lernen mittels des Framing-Konzepts überzeugender erklärt wurde als es in den untersuchten, lerntheoretischen Ansätzen erklärt wird. Somit entsprechen die Veränderungen eines Policy-Kerns im Advocacy-Koalitionsansatz, eines Policy-Ziels bzw. politischen Unternehmen im Epistemic-Communities-Ansatz und eines Policy-Ziels bzw. Policy-Paradigmas im Social-Learning-Ansatz dem Wechsel eines Frame-Modells im Sinne des Framing-Konzepts. Demnach handelt ein Akteur nutzenmaximierend, wenn er den Policy-Kern, das politische Unternehmen oder das Policy-Paradigma wählt, für den oder das er jeweils die am ehesten perfekte Geltung in Kombination mit dem höchsten Nutzen antizipiert, gemäß den Regeln des Framings unter Erweiterung des SEU-Modells. Dabei wurde ein Frame- bzw. Policy-Ziel-Wechsel als eine seltene Angelegenheit ausgemacht. So kommt es zu zahlreichen speziellen Vorgängen des Framings, um einen „alten“ Frame resp. ein „altes“ Policy-Ziel zu erhalten, anstatt einen Wechsel durchzuführen. Dazu gehören die dargestellten Prozesse der Legitimation, der Rationalisierung und Exhaustion, die allesamt auf die Erhöhung der Geltung und des Nutzens eines Frames bzw. Ziels gerichtet sind. Schließlich wurde ein Frame-/Ziel-Wechsel als eine Konversion erklärt, die die Übernahme eines alternativen Policy-Kerns, politischen Unternehmens oder Policy-Paradigmas bedeutet. Entscheidend ist hierbei, dass ein Akteur das alternative Policy-Ziel als situativ gültig anerkennt. Dieses zentrale Kriterium, demnach Wahrnehmung dem Erkennen von Mustern entspricht, wurde in der Literatur als Weiterführung der Annahme theoriegeleiteter Realitätsfassung identifiziert (vgl. KUNZ 1997: 255f.; vgl. auch Unterkapitel 4.2.2). Zur Illustration wurde ein Beispiel aus Halls SL-Ansatz transferiert, wonach das Frame-Modell bzw. Policy-Ziel „Keynesianismus“ durch das alternative Modell/Ziel „Monetarismus“ gewechselt wurde. Demnach wurde letzteres Ziel anhand der Situationsbedingungen als gültig und nützlicher erkannt (vgl. auch Abbildung 16). Gemäß der Selektionsregel des SEU-Modells, welche im Framing-Konzept angewendet wird, erwartet der Akteur vom Modell/Ziel „Monetarismus“ die höchste Gültigkeit sowie den höchsten Nutzen. Damit weist der Monetarismus als Frame-Modell bzw. Policy-Ziel den größten SEU-Wert auf und wird deshalb gewählt. Damit ist die Rekonstruktion von komplexem Policy-Lernen als nutzenmaximierendes Handeln im Rahmen des Framing-Konzepts abgeschlossen. Die zentralen Ergebnisse der vorliegenden Arbeit werden im 5. Kapitel zusammengeführt. Darüber hinaus wird im Schlusskapitel ein Ausblick auf die weitere Einbindung der untersuchten, lerntheoretischen Ansätze in die



Alternative eins steht, wie gehabt, für die Möglichkeit, alle Störungen zu ignorieren. Die zweite Alternative betrifft die Konversion. Hierbei entspricht „ U_j “ dem Nutzen eines alternativen Frames, z.B. eines neuen Paradigmas, das mit der erwarteten Wahrscheinlichkeit „ p “ des Akteurs diskontiert wird, ob diese Alternative auch wirklich gültig ist (vgl. ebd.). Der Parameter „ U_i “ steht für den Nutzen des alten Frames (Ziels), der mit dem Mismatch „ m “ gewichtet wird (vgl. ebd.). Schließlich fallen noch „die Konversions- und Suchkosten“ (ebd.) „ C “ an. Der Übergang vom Ignorieren zum Konvertieren lässt sich wie folgt schreiben:

$$U_j - mU_i > C/p$$

(ESSER 2001: 302)

Es zeigt sich, dass die erwartete Wahrscheinlichkeit „ p “, einen alternativen Frame oder eben ein alternatives Policy-Ziel zu finden, der entscheidende Parameter für oder gegen eine Konversion ist (vgl. ESSER 2001: 303). Laut Esser erklärt dies, „warum so oft auch an nachweislich ‚falschen‘ Theorien und Konzepten (...) festgehalten wird“ (ebd.) – es werden keine Alternativen gesehen und deswegen wird weiter mit einer schlechten Theorie gearbeitet (vgl. ebd.).

„Genau deshalb halten, etwa, viele Ökonomen (...), trotz aller Anomalien am ‚homo oeconomicus‘ mit seinen gottähnlichen Fähigkeiten fest: Es gibt für sie keine brauchbare Alternative⁶⁸.“

(ebd.)

Damit ist die Rekonstruktion von komplexem Policy-Lernen mittels des Framing-Konzepts abgeschlossen. Es lässt sich festhalten, dass die Veränderungen von Policy-Zielen, z.B. in Form der Veränderung eines Policy-Kerns im Advocacy-Koalitionsansatz, eines Policy-Unternehmens im Epistemic-Communities-Ansatz oder eines Policy-Paradigmas im Social-Learning-Ansatz als Konversionen in der Terminologie des Framings rekonstruiert werden konnten. Komplexes Policy-Lernen wurde als das Handeln individueller Akteure erklärt, die genannte Policy-Ziel-Veränderungen vornehmen, um ihren antizipierten Nutzen mittels eines neuen Policy-Ziels zu maximieren. Entscheidend ist dabei außerdem, dass das neue Policy-Ziel Bestandteil eines Frame-Modells ist, das als gültige Vereinfachung einer Situation antizipiert wird. Im folgenden Unterkapitel werden die Ergebnisse des 4. Kapitels nochmals ausführlich zusammengefasst.

⁶⁸ Wobei Esser eine Alternative zum „Homo oeconomicus“ sehr wohl als gegeben ansieht, nämlich in Form seines Framing-Konzepts (vgl. ESSER 2001: 303).

4.3 Rekonstruktionsergebnisse und Bewertung: Komplexes Policy-Lernen als Framing

Das zentrale Ergebnis des 4. Kapitels lautet, dass komplexes Policy-Lernen, d.h. die Veränderung von Policy-Zielen, nutzenmaximierendem Handeln individueller Akteure entspricht. Damit ist die dritte Forschungsfrage der vorliegenden Arbeit positiv zu beantworten. Das bedeutet, dass komplexes Policy-Lernen mittels des Framing-Konzepts überzeugender erklärt wurde als es in den untersuchten, lerntheoretischen Ansätzen erklärt wird. Somit entsprechen die Veränderungen eines Policy-Kerns im Advocacy-Koalitionsansatz, eines Policy-Ziels bzw. politischen Unternehmens im Epistemic-Communities-Ansatz und eines Policy-Ziels bzw. Policy-Paradigmas im Social-Learning-Ansatz dem Wechsel eines Frame-Modells im Sinne des Framing-Konzepts. Demnach handelt ein Akteur nutzenmaximierend, wenn er den Policy-Kern, das politische Unternehmen oder das Policy-Paradigma wählt, für den oder das er jeweils die am ehesten perfekte Geltung in Kombination mit dem höchsten Nutzen antizipiert, gemäß den Regeln des Framings unter Erweiterung des SEU-Modells. Dabei wurde ein Frame- bzw. Policy-Ziel-Wechsel als eine seltene Angelegenheit ausgemacht. So kommt es zu zahlreichen speziellen Vorgängen des Framings, um einen „alten“ Frame resp. ein „altes“ Policy-Ziel zu erhalten, anstatt einen Wechsel durchzuführen. Dazu gehören die dargestellten Prozesse der Legitimation, der Rationalisierung und Exhaustion, die allesamt auf die Erhöhung der Geltung und des Nutzens eines Frames bzw. Ziels gerichtet sind. Schließlich wurde ein Frame-/Ziel-Wechsel als eine Konversion erklärt, die die Übernahme eines alternativen Policy-Kerns, politischen Unternehmens oder Policy-Paradigmas bedeutet. Entscheidend ist hierbei, dass ein Akteur das alternative Policy-Ziel als situativ gültig anerkennt. Dieses zentrale Kriterium, demnach Wahrnehmung dem Erkennen von Mustern entspricht, wurde in der Literatur als Weiterführung der Annahme theoriegeleiteter Realitätserfassung identifiziert (vgl. KUNZ 1997: 255f.; vgl. auch Unterkapitel 4.2.2). Zur Illustration wurde ein Beispiel aus Halls SL-Ansatz transferiert, wonach das Frame-Modell bzw. Policy-Ziel „Keynesianismus“ durch das alternative Modell/Ziel „Monetarismus“ gewechselt wurde. Demnach wurde letzteres Ziel anhand der Situationsbedingungen als gültig und nützlicher erkannt (vgl. auch Abbildung 16). Gemäß der Selektionsregel des SEU-Modells, welche im Framing-Konzept angewendet wird, erwartet der Akteur vom Modell/Ziel „Monetarismus“ die höchste Gültigkeit sowie den höchsten Nutzen. Damit weist der Monetarismus als Frame-Modell bzw. Policy-Ziel den größten SEU-Wert auf und wird deshalb gewählt. Damit ist die Rekonstruktion von komplexem Policy-Lernen als nutzenmaximierendes Handeln im Rahmen des Framing-Konzepts abgeschlossen. Die zentralen Ergebnisse der vorliegenden Arbeit werden im 5. Kapitel zusammengeführt. Darüber hinaus wird im Schlusskapitel ein Ausblick zur weiteren Einbindung der untersuchten, lerntheoretischen Ansätze in die

politikwissenschaftliche Forschung unternommen und schließlich das abschließende Fazit der Arbeit formuliert.

5 SCHLUSSBETRACHTUNG

Zum Abschluss der vorliegenden Arbeit „Politische Veränderungen als Lernprozesse“ werden die zentralen Ergebnisse zusammengefasst und mit einem Fazit abgeschlossen. Vor dem Fazit wird noch ein kurzer Ausblick unternommen, ob die untersuchten, lerntheoretischen Ansätze nicht nur mittels Framing, sondern anhand eines zusätzlicher Theorie weitreichender erklärt werden können. Dabei handelt es sich um die Theorie der sozialen Produktionsfunktionen. An diese Theorie sind die lerntheoretischen Ansätze anschlussfähig, was anhand eigener Überlegungen aufgezeigt werden soll. Doch zunächst werden im folgenden Abschnitt die wichtigsten Ergebnisse der vorliegenden Arbeit zusammengefasst.

In der vorliegenden Arbeit wurden drei Ansätze der Politikwissenschaft untersucht, die als zentrale Arbeiten bezüglich des Einbeugs von Policy-Lernen und kognitiven Elementen – wie Ideen, Wissen und Überzeugungen – zur Erklärung politischer Veränderungen identifiziert wurden. Anhand der ersten von drei Problemstellungen wurde jeweils untersucht, ob das Advocacy-Coalition-Framework von Paul Sabatier (vgl. SABATIER 1993), der Epistemic-Communities-Ansatz von Peter Haas (vgl. HAAS 1992a) und der Social-Learning-Ansatz von Peter Hall (vgl. HALL 1993) wissenschaftliche Erklärungen darstellen. Bezuglich der zugehörigen Forschungsfrage wurde ein negatives Ergebnis erarbeitet, das besagt, dass die untersuchten Ansätze keine präzisen wissenschaftlichen Erklärungen gemäß den Kriterien der deduktiv-nomologischen Erklärung darstellen.

Die erste Problemstellung wurde anhand des vielfältigen und sehr heterogenen Forschungsstands zum Thema Policy-Lernen erarbeitet, da aufgrund der vorgefundenen Uneinheitlichkeit vermutet wurde, dass die ausgewählten Ansätze einer wissenschaftlichen Erklärung nicht entsprechen. Durch die jeweilige Rekonstruktion der ausgewählten Ansätze im 3. Kapitel als deduktiv-nomologische Erklärungen wurde diese Vermutung schließlich bestätigt. Der Hauptgrund dafür lag jeweils im Fehlen von allgemeinen Gesetzen bzw. kausalen Mechanismen in den untersuchten Ansätzen. Kausalmechanismen sind aber notwendige Bestandteile wissenschaftlicher Erklärungen und dementsprechend auch den Kriterien der deduktiv-nomologischen Erklärung. Diese Kriterien gelten somit bezüglich der untersuchten Ansätze als nicht eingehalten. Vor allem das Handeln der individuellen Akteure konnte somit nicht erklärt werden. Jedoch wurde als ein weiteres Ergebnis erarbeitet, dass die Ansätze zumindest implizit dem D-N-Erklärungsschema entsprechen und es wurde angenommen, dass die unpräzisen Bestandteile und Zusammenhänge mittels eines alternativen Kausalmechanismus rekonstruiert und erklärt werden können.

Im Rahmen der zweiten Problemstellung wurden die lerntheoretischen Ansätze ebenfalls im 3. Kapitel mittels handlungstheoretischen Rekonstruktionen untersucht. Nachdem jeweils die fehlende Mikrofundierung der Ansätze festgestellt

wurde, konnte unter Verwendung des SEU-Modells als Selektionsregel (d.h. als kausaler Mechanismus) das einfache Policy-Lernen (die Veränderung von Mitteln bei festen Zielen) als nutzenmaximierendes Handeln individueller Akteure rekonstruiert werden. Somit ist die zweite Forschungsfrage positiv zu beantworten, d.h. Policy-Lernen, in Form von einfaches Policy-Lernen, wird durch das SEU-Modell überzeugender erklärt als durch die untersuchten, lerntheoretischen Ansätze.

Die Erklärung der zweiten thematisierten Policy-Lernart, des komplexen Policy-Lernens, wurde im Zuge der dritten Problemstellung im 4. Kapitel rekonstruiert. Es wurde angenommen, dass eine überzeugende Erklärung von komplexem Policy-Lernen, das die Veränderung von Policy-Zielen eines Akteurs bedeutet, mittels einer Erweiterung des SEU-Modells möglich ist. Die Erweiterung erfolgte durch die Verwendung des Framing-Konzepts von Hartmut Esser, in dessen Rahmen eine Rekonstruktion des komplexen Policy-Lernens als Framing vorgenommen wurde. Die Veränderung von Policy-Zielen konnte als Framing, also als das Wechseln von Frame-Modellen, d.h. von Bezugsrahmen einschließlich fokussierter Oberziele rekonstruiert und als individuelles, nutzenmaximierendes Handeln erklärt werden. Dabei entspricht die Veränderung eines Policy-Ziels genau einem speziellen Vorgang des Framings, nämlich einer Konversion, was in Unterkapitel 4.2.2 gezeigt wurde. In Bezug auf die untersuchten Ansätze bedeutet eine Konversion die Veränderung eines Policy-Kerns (im ACF), eines politischen Unternehmens (im EG-Ansatz) oder eines Policy-Paradigmas (im SL-Ansatz) als Ziele des Handelns. So kann abschließend auch die dritte Forschungsfrage positiv beantwortet werden, denn komplexes Policy-Lernen konnte durch das Framing-Konzept überzeugender erklärt werden als durch die untersuchten, lerntheoretischen Ansätze. Damit sind die zentralen Ergebnisse der Arbeit zusammenfassst. Bevor ein abschließendes Fazit erfolgt, werden in einem kleinen Ausblick, der im nächsten Abschnitt erfolgt, die untersuchten Ansätze unter Einbezug der Ergebnisse der Rekonstruktionen mit dem Konzept der sozialen Produktionsfunktionen verbunden.

Beim Konzept der sozialen Produktionsfunktionen⁶⁹ werden allgemeine Bedürfnisse der Menschen angenommen, die durch Handeln mittels so genannter „Produktionsfaktoren“ (KUNZ 1996a: 174) befriedigt werden sollen (vgl. ebd.). Als fundamentale und universelle Bedürfnisse werden, beispielsweise „soziale Wertschätzung“ (ESSER 1999: 96) und „physisches Wohlbefinden“ (ebd.) angeschen, wobei diese Bedürfnisse genau genommen der Generierung von Nutzen dienen

(vgl. ebd.). Die Bedürfnisse werden auch als „Primärgüter“ (MARX 2006: 126) bezeichnet und sie stellen praktisch „Superwünsche (dar – R.L.), die alle Menschen haben (...)“ (LINDENBERG 1991: 58). Durch Annahme von Primärwünschen lassen sich „instrumentelle Ketten“ (ebd.) nachzeichnen, die angeben, über welche Güter die Primärgüter erreicht werden (vgl. ebd.). Jene Güter, die zum Erreichen bzw. zum Erzeugen der Primärgüter notwendig sind, werden „Zwischengüter“ (ESSER 1999: 98) genannt und in „primäre“ (ESSER 1999: 99) und „indirekte Zwischengüter“ (ESSER 1999: 105) unterschieden. Als Zwischengüter werden sie allgemein bezeichnet, da sie eine vermittelnde Position zwischen den situativen Bedingungen und den angestrebten Primärwünschen einnehmen (vgl. ESSER 1999: 98). Die primären Zwischengüter tragen direkt zum Erreichen der Primärgüter bei (vgl. ESSER 1999: 98f.), während die indirekten Zwischengüter nur mittelbar wirken, über der Generierung der primären Zwischengüter (vgl. ESSER 1999: 105). Mittelbar bedeutet auch, dass die indirekten Zwischengüter zusätzliche Stufen einer „Vorproduktion“ (ebd.) enthalten können, d.h. weitere instrumentelle Ketten (vgl. ebd.). Ein allgemeines Beispiel für ein indirektes Zwischengut ist der Faktor „Zeit“, der stets beim Erzeugen eines primären Zwischenguts aufzuwenden ist (vgl. ebd.). Esser verbindet nun das Konzept der sozialen Produktionsfunktionen mit dem Framing-Konzept (vgl. BURTH 1999: 264). Dabei kommt durch beide Konzepte die Definition der Situation zustande, objektiv bzw. gesellschaftlich durch die sozialen Produktionsfunktionen, subjektiv durch das Framing (vgl. ebd.). Genauer betrachtet bedeutet die Verbindung der beiden Konzepte, dass die sozialen Produktionsfunktionen im Framing-Konzept die Zwischengüter bestimmen (vgl. ESSER 2001: 263). Die primären Zwischengüter entsprechen dem jeweiligen Oberziel in einem Frame-Modell, während die indirekten Zwischengüter den jeweiligen Skript-Modellen, also den Handlungsprogrammen eines Frames gleichkommen (vgl. ebd.). Bei ersterem geht es z.B. um fundamentale Akteurs-Interessen oder Normen, bei letzterem um erwartete Wirksamkeiten von Mitteln, wie beispielsweise Handlungsroutinen und Praktiken (vgl. ebd.). Hinsichtlich der untersuchten, lerntheoretischen Ansätze werden nun anhand eigener Überlegungen gewisse Anknüpfungsmöglichkeiten ausgemacht. So können die rekonstruierten Brückenhypothesen im ACF auch als soziale bzw. politische Produktionsfunktionen interpretiert werden. Politische Produktionsfunktionen werden sie aufgrund eigener Überlegungen deshalb genannt, weil es sich um politische Präferenzen politischer Akteure handelt. Demnach entsprechen die Ziele des Hauptkerns im ACF den politischen Primärwünschen, die die Akteure als ihre obersten Ziele erreichen wollen. Die politikbereichsabhängigen Policy-Kerne lassen sich als primäre Zwischengüter darstellen, während die so genannten sekundären Aspekte die Funktionen der indirekten Zwischengüter erfüllen. Das kognitive System eines Akteurs im ACF lässt sich folglich als „mehrstufige Ketten von Produktionsfunktionen“ (MARX 2006: 126) rekonstruieren. Es handelt sich um die „instrumentellen Ketten zur Befriedigung der Primärgüter“ (ebd.), wobei diese Primärgüter als

⁶⁹ Das Konzept der Produktionsfunktionen wird von Kunz (vgl. KUNZ 1997: 220, 222) allgemein auf Becker (vgl. BECKER 1965) sowie bezüglich der soziologischen Ausprägung auf Lindenberg (vgl. LINDENBERG 1989) und Esser (vgl. ESSER 1995) zurückgeführt.



wurde, konnte unter Verwendung des SEU-Modells als Selektionsregel (d.h. als kausaler Mechanismus) das einfache Policy-Lernen (die Veränderung von Mitteln bei festen Zielen) als nutzenmaximierendes Handeln individueller Akteure rekonstruiert werden. Somit ist die zweite Forschungsfrage positiv zu beantworten, d.h. Policy-Lernen, in Form von einfachem Policy-Lernen, wird durch das SEU-Modell überzeugender erklärt als durch die untersuchten, lerntheoretischen Ansätze.

Die Erklärung der zweiten thematisierten Policy-Lernart, des komplexen Policy-Lernens, wurde im Zuge der dritten Problemstellung im 4. Kapitel rekonstruiert. Es wurde angenommen, dass eine überzeugende Erklärung von komplexem Policy-Lernen, das die Veränderung von Policy-Zielen eines Akteurs bedeutet, mittels einer Erweiterung des SEU-Modells möglich ist. Die Erweiterung erfolgte durch die Verwendung des Framing-Konzepts von Hartmut Esser, in dessen Rahmen eine Rekonstruktion des komplexen Policy-Lernens als Framing vorgenommen wurde. Die Veränderung von Policy-Zielen konnte als Framing, also als das Wechseln von Frame-Modellen, d.h. von Bezugsrahmen einschließlich fokussierter Oberziele rekonstruiert und als individuelles, nutzenmaximierendes Handeln erklärt werden. Dabei entspricht die Veränderung eines Policy-Ziels genau einem speziellen Vorgang des Framings, nämlich einer Konversion, was in Unterkapitel 4.2.2 gezeigt wurde. In Bezug auf die untersuchten Ansätze bedeutet eine Konversion die Veränderung eines Policy-Kerns (im ACF), eines politischen Unternehmens (im EC-Ansatz) oder eines Policy-Paradigmas (im SL-Schungsfrage positiv beantwortet werden, denn komplexes Policy-Lernen konnte durch das Framing-Konzept überzeugender erklärt werden als durch die untersuchten, lerntheoretischen Ansätze. Damit sind die zentralen Ergebnisse der Arbeit zusammengefasst. Bevor ein abschließendes Fazit erfolgt, werden in einer kleinen Ausblick, der im nächsten Abschnitt erfolgt, die untersuchten Ansätze unter Einbezug der Ergebnisse der Rekonstruktionen mit dem Konzept der sozialen Produktionsfunktionen verbunden.

Beim Konzept der sozialen Produktionsfunktionen⁶⁹ werden allgemeine Bedürfnisse der Menschen angenommen, die durch Handeln mittels so genannter „Produktionsfaktoren“ (KUNZ 1996a: 174) befriedigt werden sollen (vgl. ebd.). Als fundamentale und universelle Bedürfnisse werden, beispielsweise „soziale Wertschätzung“ (ESSER 1999: 96) und „physisches Wohlbefinden“ (ebd.) angesehen, wobei diese Bedürfnisse genau genommen der Generierung von Nutzen dienen

⁶⁹ Das Konzept der Produktionsfunktionen wird von Kunz (vgl. KUNZ 1997: 220, 222) allgemein auf Becker (vgl. BECKER 1965) sowie bezüglich der soziologischen Ausprägung auf Lindenberg (vgl. LINDENBERG 1989) und Esser (vgl. ESSER 1995) zurückgeführt.

(vgl. ebd.). Die Bedürfnisse werden auch als „Primärgüter“ (MARX 2006: 126) bezeichnet und sie stellen praktisch „Superwünsche (dar – R.L.), die alle Menschen haben (...)“ (LINDENBERG 1991: 58). Durch Annahme von Primärgütern lassen sich „instrumentelle Ketten“ (ebd.) nachzeichnen, die angeben, über welche Güter die Primärgüter erreicht werden (vgl. ebd.). Jene Güter, die zum Erreichen bzw. zum Erzeugen der Primärgüter notwendig sind, werden „Zwischengüter“ (ESSER 1999: 98) genannt und in „primäre“ (ESSER 1999: 99) und „indirekte Zwischengüter“ (ESSER 1999: 105) unterschieden. Als Zwischengüter werden sie allgemein bezeichnet, da sie eine vermittelnde Position zwischen den situativen Bedingungen und den angestrebten Primärgütern einnehmen (vgl. ESSER 1999: 98). Die primären Zwischengüter tragen direkt zum Erreichen/Erzeugen der Primärgüter bei (vgl. ESSER 1999: 98f.), während die indirekten Zwischengüter nur mittelbar wirken, über der Generierung der primären Zwischengüter (vgl. ESSER 1999: 105). Mittelbar bedeutet auch, dass die indirekten Zwischengüter zusätzliche Stufen einer „Vorproduktion“ (ebd.) enthalten können, d.h. weitere instrumentelle Ketten (vgl. ebd.). Ein allgemeines Beispiel für ein indirektes Zwischengut ist der Faktor „Zeit“, der stets beim Erzeugen eines primären Zwischenguts aufzuwenden ist (vgl. ebd.). Esser verbindet nun das Konzept der sozialen Produktionsfunktionen mit dem Framing-Konzept (vgl. BURTH 1999: 264). Dabei kommt durch beide Konzepte die Definition der Situation zustande, objektiv bzw. gesellschaftlich durch die sozialen Produktionsfunktionen, subjektiv durch das Framing (vgl. ebd.). Genauer betrachtet bedeutet die Verbindung der beiden Konzepte, dass die sozialen Produktionsfunktionen im Framing-Konzept die Zwischengüter bestimmen (vgl. ESSER 2001: 263). Die primären Zwischengüter entsprechen dem jeweiligen Oberziel in einem Frame-Modell, während die indirekten Zwischengüter den jeweiligen Skript-Modellen, also den Handlungsprogrammen eines Frames gleichkommen (vgl. ebd.). Bei ersterem geht es z.B. um fundamentale Akteurs-Interessen oder Normen, bei letzterem um erwartete Wirksamkeiten von Mitteln, wie beispielsweise Handlungsroutinen und Praktiken (vgl. ebd.). Hinsichtlich der untersuchten, lerntheoretischen Ansätze werden nun anhand eigener Überlegungen gewisse Anknüpfungsmöglichkeiten ausgemacht. So können die rekonstruierten Brückenhypothesen im ACF auch als soziale bzw. politische Produktionsfunktionen interpretiert werden. Politische Produktionsfunktionen werden sie aufgrund eigener Überlegungen deshalb genannt, weil es sich um politische Präferenzen politischer Akteure handelt. Demnach entsprechen die Ziele des Hauptkerns im ACF den politischen Primärgütern, die die Akteure als ihre obersten Ziele erreichen wollen. Die politikbereichsabhängigen Policy-Kerne lassen sich als primäre Zwischengüter darstellen, während die so genannten sekundären Aspekte die Funktion der indirekten Zwischengüter erfüllen. Das kognitive System eines Akteurs im ACF lässt sich folglich als „mehrstufige Ketten von Produktionsfunktionen“ (MARX 2006: 126) rekonstruieren. Es handelt sich um die „instrumentellen Ketten zur Befriedigung der Primärgüter“ (ebd.), wobei diese Primärgüter als

politische Primärgüter im Rahmen des ACF die „politische Philosophie“ (SABATIER 1993: 133) der Akteure ausmachen. Gemäß Sabatier geht es hierbei beispielsweise um die „relative Priorität“ (SABATIER 1993: 132) von grundlegenden, abstrakten Werten, wie Freiheit gegenüber Gleichheit (vgl. SABATIER 1993: 133).

Auch der Epistemic-Communities-Ansatz lässt sich mit sozialen bzw. politischen Produktionsfunktionen verknüpfen. So wurde im Rahmen von dessen Rekonstruktion festgestellt, dass die Mitglieder epistemischer Gemeinschaften letztendlich mit ihrem Handeln auf die Verbesserung des kollektiven Wohlstands der Menschheit abzielen (vgl. HAAS 1992b: 3, 20). Diese Brückenhypothese kann als Annahme sozialer bzw. politischer Produktionsfunktionen interpretiert werden. Als politisches Primärgut wird hier die Verbesserung des Wohlstands der Menschheit angesehen, also die Lösung von Policy-Problemen zum Nutzen aller. Alle weiteren Ziele, welche unter dem Sammelbegriff der Unsicherheits-Reduktion bezüglich Policy-Maßnahmen zusammengefasst werden können, entsprechen primären oder indirekten Zwischengütern. Diese Güter werden verfolgt, um schließlich das Primärgut zu verwirklichen.

Auch im Social-Learning-Ansatz findet sich eine vergleichbare Vorgehensweise. Hall formuliert in seinem Ansatz allerdings keine expliziten Brückenhypothesen. Doch auf Grundlage seiner Ausführungen und durch eigene Überlegungen können in seinem Ansatz soziale Produktionsfunktionen als Brückenhypothesen ausgemacht werden. Demnach haben die Akteure ein grundlegendes Interesse an der Lösung von Policy-Problemen (vgl. HALL 1993: 289). Das Lösen von Policy-Problemen entspricht dabei dem politischen Primärgut der Akteure. Um das politische Primärgut zu erzeugen, müssen verschiedene primäre und indirekte über die Veränderungen bzw. Policy-Lernprozesse erster, zweiter und dritter Ordnung, also über die Veränderung der Policy-Settings, Policy-Instrumente und Policy-Ziele aufgrund von einfachem und komplexem Policy-Lernen. Dabei entsprechen die Policy-Settings und Policy-Instrumente indirekten Zwischengütern, die zur Generierung und Umsetzung des jeweiligen Policy-Paradigmas verwendet werden. Ein Policy-Ziel bzw. Policy-Paradigma entspricht damit einem primären Zwischengut. Über die Erzeugung und Nutzung des Policy-Paradigmas sollen schließlich Policy-Probleme gelöst werden, also das politische Primärgut generiert werden. Sollte das Erreichen des Primärguts als nicht mehr optimal wahrgenommen werden, entspricht dieser Zustand im Sinne des Framings einer nicht mehr perfekten Modell-Geltung. Es kann zu einem Wechsel des Policy-Ziels, also des primären Zwischenguts kommen. Ein entsprechender Paradigma-wechsel wurde in der vorliegenden Arbeit als Frame-Modell-Wechsel respektive als Konversion rekonstruiert. Dies bedeutet nun, dass vom Akteur die Erzeugung der politischen Primärgüter durch ein anderes Policy-Ziel (als alternatives primäres Zwischengut) als nutzenmaximierend antizipiert wird, im Gegen-

satz zur Erzeugung durch das bisherige Policy-Ziel bzw. bisherige primäre Zwischengut. Durch diese aufgezeigte Verknüpfung der untersuchten, lerntheoretischen Ansätze nicht nur mit dem Framing-Konzept sondern auch mit der Theorie sozialer („politischer“) Produktionsfunktionen, werden Anschlussmöglichkeiten für weitere Untersuchungen geschaffen. Außerdem sind durch die Verknüpfung Impulse für alternative Erklärungen politischer Veränderungen möglich, da die lerntheoretischen Ansätze dadurch in einen größeren, sozialwissenschaftlichen Forschungskontext eingebunden werden. Zum Abschluss der vorliegenden Arbeit wird im nächsten Abschnitt unter Einbezug eigener Überlegungen ein letztes Fazit gezogen.

Als Fazit der Magisterarbeit „Politische Veränderungen als Lernprozesse“ lässt sich festhalten, dass die Thematisierung von Lernprozessen in der Politik bzw. die Erklärungsversuche von politischen Veränderungen aufgrund Policy-Lernens zurückhaltend eingeschätzt werden sollten. Die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit zeigen, dass lerntheoretische Ansätze keine wissenschaftlichen Erklärungen darstellen, da in ihnen keine präzisen Handlungstheorien integriert sind. Dadurch bleiben die Erkenntnisse von Ansätzen dieser Art in ihrer Erklärungskraft sehr begrenzt. Es wird nochmals auf eine zentrale Feststellung Bandelow hingewiesen, die schon in der Einleitung auftauchte. Demnach werden durch lerntheoretische Ansätze bislang keine präzisen Verknüpfungen von individuellem über kollektives Policy-Lernen hin zu politischen Veränderungen aufgezeigt (vgl. BANDELOW 2003a: 320). Wenn diese Verknüpfungen nicht präzisiert werden und darüber hinaus keine eigenständige „Selektionsregel des Policy-Lernens“ aufgezeigt werden kann, dann ist Policy-Lernen weiterhin als nutzenmaximierendes Handeln zu erklären. Diese Annahme gilt auch aufgrund der Untersuchungsergebnisse der vorliegenden Arbeit. So lässt sich mit Blick auf Esser schließen, der festhält: „Alles ist letztlich eine Frage des – jederzeit revierbaren – Wissens, der Anreize und der Verfügbarkeit von Alternativen“ (ESSER 2001: 322) und somit ergibt sich Handeln immer aus „einer speziellen Konstellation der Randbedingungen bei den handelnden Akteuren“ (ESSER 2001: 323). Dies gilt auch in Bezug auf Policy-Lernen.

LITERATURVERZEICHNIS

- AJZEN, Icek/FISHBEIN, Martin: „Understanding Attitudes and Predicting Social Behaviour“, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1980.
- ADLER, Emanuel/HAAS, Peter M.: „Conclusion: epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program“, in: HAAS, Peter M. (Hg.): „Knowledge, Power, and International Policy Coordination“, International Organization, Special Issue, 46, 1/1992, 367–390.
- ARGYRIS, Chris/SCHÖN, Donald A.: „Organizational Learning: a Theory of Action Perspective“, Reading: Addison-Wesley, 1978.
- ARGYRIS, Chris/SCHÖN, Donald A.: „Die lernende Organisation. Grundlagen, Methode, Praxis“, Stuttgart: Klett-Cotta, 1999.
- AXELROD, Robert (Hg.): „Structure of Decision. The Cognitive Maps of Political Elites“, Princeton: Princeton University Press, 1976.
- BANDELOW, Nils C.: „Lernende Politik. Advocacy-Koalitionen und politischer Wandel am Beispiel der Gentechnologiepolitik“, Berlin: Sigma, 1999.
- BANDELOW, Nils C.: „Policy-Lernen und politische Veränderungen“, in: SCHUBERT, Klaus/BANDELOW, Nils C. (Hg.): „Lehrbuch der Politikfeldanalyse“, München: Oldenbourg, 2003a: 289–331.
- BANDELOW, Nils: „Lerntheoretische Ansätze in der Policy-Forschung“, in: MAIER, Matthias Leonhard/HURRELMANN, Achim/NULLMEIER, Frank/ PRITZLAFF, Tanja/WIESNER, Achim (Hg.): „Politik als Lernprozess? Wissenszentrierte Ansätze in der Politikanalyse“, Leske+Budrich: Opladen, 2003b, 98–121.
- BATESON, Gregory: „Social Planning And The Concept Of ‘Deutero-Learning‘“, in: NEWCOMB, Theodore M. /HARTLEY, Eugene L. (Hg.): „Readings in Social Psychology“, New York: Henry Holt and Company, 1947, 121–128.
- BECKER, Gary S.: „A Theory of the Allocation of Time“, in: Economic Journal, 75, 299/1965, 493–517.
- BEER, Francis A./ HARIKAN, Robert (Hg.): „Post-Realism: the rhetorical turn in international relations“, East Lansing: Michigan State University Press, 1996.
- BEN-DAVID, Joseph: „The Scientist’s Role in Society. A Comparative Study with a new Introduction“, Chicago/London: The University of Chicago Press, 1984.

- BENNETT, Colin J./HOWLETT, Michael: „The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change“, in: *Policy Sciences*, 25, 3/1992, 275–294.
- BIEGELBAUER, Peter/GRIEBLER, Erich/STÖGNER, Karin: „Editorial“, in: BIEGELBAUER, Peter/GRIEBLER, Erich (Hg.): „Lernen in der Politik: Theoretische Verortung und empirische Anwendung“, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 36, 3/2007, 227–230.
- BIEGELBAUER, Peter: „Ein neuer Blick auf politisches Handeln: Politik-Lernansätze im Vergleich“, in: BIEGELBAUER, Peter/GRIEBLER, Erich (Hg.): „Lernen in der Politik: Theoretische Verortung und empirische Anwendung“, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 36, 3/2007, 231–249.
- BLATTER, Joachim K./JANNING, Frank/WAGEMANN, Claudius: „Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden“, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007.
- BRAUN, Dietmar/BUSCH, Andreas (Hg.): „Public Policy and Political Ideas“, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 1999.
- BURTH, Hans-Peter: „Steuerung unter der Bedingung struktureller Koppelung. Ein Theoriemodell soziopolitischer Steuerung“, Opladen: Leske+Budrich, 1999.
- BUSCH, Andreas/BRAUN, Dietmar: „Introduction“, in: BRAUN, Dietmar/BUSCH, Andreas (Hg.): „Public Policy and Political Ideas“, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 1999, 1–7.
- BUSCH, Per-Olof/JÖRGENS, Helge: „Dezentrale Politikkoordination im internationalen System“ in: HOLZINGER, Katharina/JÖRGENS, Helge/KNILL, Christoph (Hg.): „Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken“, Politische Vierteljahrsschrift, Sonderheft 38, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, 56–84.
- CHECKEL, Jeffrey T.: „The constructivist turn in international relations theory“, in: *World Politics*, 50, 2/1998, 324–348.
- COLEMAN, James S.: „Grundlagen der Sozialtheorie. Band 1. Handlungen und Handlungssysteme“, München: Oldenbourg, 1991.
- CONVERSE, Philip E.: „The Nature of Beliefs Systems in Mass Publics“, in: APTER, David E. (Hg.): „Ideology and Discontent“, New York: The Free Press of Glencoe, 1964, 206–261.
- CZEMPIEL, Ernst-Otto: „Kluge Macht. Außenpolitik für das 21. Jahrhundert“, München: Beck, 1999.
- DEUTSCH, Karl W.: „Politische Kybernetik. Modelle und Perspektiven“, Freiburg: Rombach, 1969.
- DIEKMANN, Andreas/VOSS, Thomas: „Die Theorie rationalen Handelns. Stand und Perspektiven“, in: DIEKMANN, Andreas/VOSS, Thomas (Hg.): „Rational-Choice-Theorie in den Sozialwissenschaften. Anwendungen und Probleme“, München: Oldenbourg, 2004.
- DOWNS, Anthony: „Ökonomische Theorie der Demokratie“, dt. Übersetzung, Tübingen: Mohr, 1968.
- DRUWE, Ulrich: „Studienführer Politikwissenschaft“, 2., erweiterte und verbesserte Auflage, Neuried: Ars Una, 1994.
- DRUWE, Ulrich: „Politische Theorie“, 2. Auflage, Neuried: Ars Una, 1995.
- ECKSTEIN, Harry: „A Culturalist Theory of Political Change“, in: *American Political Science Review*, 82, 3/1988, 789–804.
- ESSER, Hartmut: „Die Objektivität der Situation. Das Thomas-Theorem und das Konzept der sozialen Produktionsfunktionen“, in: MARTINSEN, Renate (Hg.): „Das Auge der Wissenschaft. Zur Emergenz von Realität“, Baden-Baden: Nomos, 1995, 75–100.
- ESSER, Hartmut: „Soziologie. Allgemeine Grundlagen“, 2. Auflage, Frankfurt/New York: Campus, 1996.
- ESSER, Hartmut: „Soziologie. Spezielle Grundlagen. Band 1: Situationslogik und Handeln“, Frankfurt/New York: Campus, 1999.
- ESSER, Hartmut: „Soziologie. Spezielle Grundlagen. Band 6: Sinn und Kultur“, Frankfurt/New York: Campus, 2001.
- ESSER, Hartmut: „What is New in „Soziologie“? A Rejoinder to Karl-Dieter Opp’s Review“, in: *European Sociological Review*, 20, 3/2004, 263–265.
- FISCHER, Frank/FORESTER, John: „Editors’ Introduction“, in: FISCHER, Frank/FORESTER, John (Hg.): „The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning“, Durham/London: Duke University Press, 1993, 1–17.
- GOLDSTEIN, Judith: „The impact of ideas on trade policy: the origins of U.S. agricultural and manufacturing policies“, in: *International Organization*, 43, 1/1989, 31–71.
- GÖRLITZ, Axel/BURTH, Hans-Peter: „Politische Steuerung. Ein Studienbuch“ 2., überarbeitete und erweiterte Auflage, Opladen: Leske+Budrich, 1998.
- HAAS, Ernst B.: „Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization“, Stanford: Stanford University Press, 1964.

- HAAS, Peter M.: „Do regimes matter? Epistemic communities and Mediterranean pollution control“, in: *International Organization*, 43, 3/1989, 377–403.
- HAAS, Peter M.: „Saving the Mediterranean. The Politics of International Environmental Cooperation“, New York: Columbia University Press, 1990.
- HAAS, Peter M. (Hg.): „Knowledge, Power, and International Policy Coordination“, *International Organization*, Special Issue, 46, 1/1992a.
- HAAS, Peter M.: „Introduction: epistemic communities and international policy coordination“, in: HAAS, Peter M. (Hg.): „Knowledge, Power, and International Policy Coordination“, *International Organization*, Special Issue, 46, 1/1992b, 1–35.
- HALL, Peter A.: „Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France“, Cambridge: Polity Press, 1986.
- HALL, Peter A. (Hg.): „The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations“, Princeton: Princeton University Press, 1989a.
- HALL, Peter A.: „Introduction“, in: HALL, Peter A. (Hg.): „The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations“, Princeton: Princeton University Press, 1989b, 3–26.
- HALL, Peter A.: „Conclusion: The Politics of Keynesian Ideas“, in: HALL, Peter A. (Hg.): „The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations“, Princeton: Princeton University Press, 1989c, 361–391.
- HALL, Peter A.: „Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain“, in: *Comparative Politics*, 25, 3/1993, 275–296.
- HAY, Colin: „Political Analysis. A Critical Introduction“, Hounds Mills/ Basingstoke/Hampshire/New York: Palgrave, 2002.
- HECLO, Hugh: „Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance“, New Haven/London: Yale University Press, 1974.
- HEMPEL, Carl G.: „Aspekte wissenschaftlicher Erklärung“, Berlin/New York: Walter de Gruyter, 1977.
- HEMPEL, Carl G./OPPENHEIM, Paul: „Studies in the Logic of Explanation“, in: *Philosophy of Science*, 15, 2/1948, 135–175.
- HÉRITIER, Adrienne: „Policy-Analyse: eine Einführung“, Frankfurt: Campus, 1987.
- HÉRITIER, Adrienne: „Einleitung. Policy-Analyse: Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung“, in: HÉRITIER, Adrienne (Hg.): „Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung“, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1993, 9–38.
- HOLZINGER, Katharina/JÖRGENS, Helge/KNILL, Christopher: „Transfer, Diffusion und Konvergenzen. Konzepte und Kausalmechanismen“, in: HOLZINGER, Katharina/JÖRGENS, Helge/KNILL, Christopher (Hg.): „Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken“, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 38, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, 12–35.
- JACHTENFUCHS, Markus: „International Policy-Making as a Learning Process? The European Union and the Greenhouse Effect“, Aldershot/Burlington/Singapore/Sydney: Ashgate, 1996.
- JENKINS-SMITH, Hank C./SABATIER, Paul A.: „Evaluating the Advocacy Coalition Framework“, in: *Journal of Public Policy*, 14, 2/1994, 175–203.
- KAHNEMAN, Daniel/SLOVIC, Paul/TVERSKY, Amos (Hg.): „Judgment under uncertainty: Heuristics and biases“, Cambridge/New York/Melbourne: Cambridge University Press, 1982.
- KUHN, Thomas S.: „The Structure of Scientific Revolutions“, Chicago: University of Chicago Press, 1970, dt.: „Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen“, 2. revidierte Auflage, Frankfurt: Suhrkamp, 1976.
- KUNZ, Volker: „Empirische Ökonomik. Handlungstheoretische Grundlagen der Erklärung politischer und sozialer Prozesse“, Marburg: Metropolis-Verlag, 1996a.
- KUNZ, Volker: „Präferenzen, Wertorientierungen und Rational Choice“, in: KUNZ, Volker/DRUWE, Ulrich (Hg.): „Handlungs- und Entscheidungstheorie in der Politikwissenschaft. Eine Einführung in Konzepte und Forschungsstand“, Opladen: Leske+Budrich, 1996b, 154–176.
- KUNZ, Volker: „Theorie rationalen Handelns. Konzepte und Anwendungsprobleme“, Opladen: Leske+Budrich, 1997.
- KUNZ, Volker: „Rational Choice“, Frankfurt/New York: Campus, 2004.
- LAKATOS, Imre: „History of Science and Its Rational Reconstructions“, Boston Studies in the Philosophy of Science, 8, 1971, 91–136.
- LASSWELL, Harold D.: „The Policy Orientation“, in: LASSWELL, Harold D./LERNER, Daniel (Hg.): „The Policy Sciences“, Stanford: Stanford University Press, 1951, Nachdruck Stanford: Stanford University Press, 1965, 3–15.

- LEVY, Jack S.: „Learning and Foreign Policy: sweeping a conceptual minefield“, in: *International Organization*, 48, 2/1994, 279–312.
- LINDBLOM, Charles E.: „The Policy-Making Process“, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1968.
- LINDENBERG, Siegwart: „An Assessment of the New Political Economy: Its Potential for the Social Sciences and for Sociology in Particular“, in: *Sociological Theory*, 3, 1/1985, 99–114.
- LINDENBERG, Siegwart: „Social Production Functions, Deficits, and Social Revolutions: Prerevolutionary France and Russia“, in: *Rationality and Society*, 1, 1/1989, 51–77.
- LINDENBERG, Siegwart: „Die Methode der abnehmenden Abstraktion: Theoriegesteuerte Analyse und empirischer Gehalt“, in: ESSER, Hartmut/TROITZSCH, Klaus G. (Hg.): „Modellierung sozialer Prozesse. Neuere Ansätze und Überlegungen zur soziologischen Theoriebildung. Ausgewählte Beiträge zu Tagungen der Arbeitsgruppe ‚Modellierung sozialer Prozesse‘ der Deutschen Gesellschaft für Soziologie“, Bonn: Informationszentrum Sozialwissenschaften, 1991, 29–78.
- LORENZ, Konrad/KREUZER, Franz: „Leben ist Lernen. Von Immanuel Kant zu Konrad Lorenz. Ein Gespräch über das Lebenswerk des Nobelpreisträgers“, 4. Auflage, München: Piper, 1988.
- MAIER, Matthias Leonhard: „Sammelrezension: Ideen und Policies“, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 42, 3/2001, 523–548.
- MAIER, Matthias Leonhard/HURRELMANN, Achim/NULLMEIER, Frank/PRITZLAFF, Tanja/WIESNER, Achim (Hg.): „Politik als Lernprozess? Wissenszentrierte Ansätze in der Politikanalyse“, Leske+Budrich: Opladen, 2003a.
- MAIER, Matthias Leonhard/HURRELMANN, Achim/NULLMEIER, Frank/PRITZLAFF, Tanja/WIESNER, Achim: „Einleitung: Kann Politik lernen?“, in: MAIER, Matthias Leonhard/HURRELMANN, Achim/NULLMEIER, Frank/ PRITZLAFF, Tanja/WIESNER, Achim (Hg.): „Politik als Lernprozess? Wissenszentrierte Ansätze in der Politikanalyse“, Leske+Budrich: Opladen, 2003b.
- MAJONE, Giandomenico: „Policies as Theories“, in: *Omega*, 8, 2/1980, 151–162.
- MAJONE, Giandomenico: „Wann ist Policy-Deliberation wichtig?“, in: HÉRITIER, Adrienne (Hg.): „Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung“, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1993, 97–115.
- MARX, Johannes: „Vielfalt oder Einheit der Theorien in den internationalen Beziehungen. Eine systematische Rekonstruktion, Integration und Bewertung“, Baden-Baden: Nomos, 2006.
- MITTELSTRÄß, Jürgen: „Forschung, Begründung, Rekonstruktion. Wege aus dem Begründungsstreit“, in: SCHNÄDELBACH, Herbert (Hg.): „Rationalität. Philosophische Beiträge“, Frankfurt: Suhrkamp, 1984, 117–140.
- MORAN, Michael/REIN, Martin/GOODIN, Robert E. (Hg.): „The Oxford Handbook of Public Policy“, Oxford: Oxford University Press, 2006.
- NULLMEIER, Frank: „Interpretative Ansätze in der Politikwissenschaft“, in: BENZ, Arthur/SEIBEL, Wolfgang (Hg.): „Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz“, Baden-Baden: Nomos, 1997, 101–144.
- NULLMEIER, Frank/WIESNER, Achim: „Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft“, in: MÜNKLER, Herfried (Hg.): „Politikwissenschaft. Ein Grundkurs“, Hamburg: Rowohlt, 2003, 285–323.
- OLSON, Mancur Jr.: „Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen“, Tübingen: Mohr, 1968.
- OPP, Karl-Dieter: „Methodologie der Sozialwissenschaften: Einführung in Probleme ihrer Theoriebildung und praktischen Anwendung“, 5., überarbeitete und Auflage, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2002.
- OPP, Karl-Dieter: „Hartmut Esser: Textbook of Sociology“, in: European Sociological Review, 20, 3/2004, 253–262.
- OSTROM, Elinor: „Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action“, Cambridge/New York/Melbourne: Cambridge University Press, 1990.
- PAPPI, Franz Urban: „Theorien, Methoden und Forschungsansätze“, in: MÜNKLER, Herfried (Hg.): „Politikwissenschaft. Ein Grundkurs“, Hamburg: Rowohlt, 2003, 77–100.
- PARSONS, Wayne: „Public Policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis“, Aldershot/Brookfield: Edward Elgar, 1995.
- POPPER, Karl R.: „Alles Leben ist Problemlösen. Über Erkenntnis, Geschichte und Politik“, 5. Auflage, München/Zürich: Piper, 1995.
- PUTNAM, Robert D.: „The Comparative Study of Political Elites“, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1976.
- ROSE, Richard: „What is Lesson Drawing?“, in: *Journal of Public Policy*, 11, 1/1991, 3–30.

- ROSE, Richard: „Lesson-drawing in Public Policy. A Guide to Learning across Time and Space“, Chatham: Chatham House Publishers, 1993.
- RUGGIE, John Gerard: „International responses to technology: Concepts and trends“, in: International Organization, 29, 3/1975, 557–583.
- SABATIER, Paul A.: „Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change: An Advocacy Coalition Framework“, in: Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization, 8, 4/1987, 649–692.
- SABATIER, Paul A.: „An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein“, in: Policy Sciences, 21, 2–3/1988, 129–168.
- SABATIER, Paul A.: „Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik“, in: HÉRITIER, Adrienne (Hg.): „Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung“, Politische Vierteljahrsschrift, Sonderheft 24, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1993, 116–148.
- SABATIER, Paul A. (Hg.): „Theories of the Policy Process“, Boulder/Oxford: Westview Press, 1999.
- SABATIER, Paul A. (Hg.): „Theories of the Policy Process“, 2. Auflage, Boulder: Westview Press, 2007.
- SABATIER, Paul A./JENKINS-SMITH, Hank C. (Hg.): „Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach“, Boulder/San Francisco/Oxford: Westview Press, 1993.
- SABATIER, Paul A./WEIBLE, Christopher M.: „The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications“, in: SABATIER, Paul A. (Hg.): „Theories of the Policy Process“, 2. Auflage, Boulder: Westview Press, 2007, 189–220.
- SCHABER, Thomas/ULBERT, Cornelia: „Reflexivität in den Internationalen Beziehungen. Literaturbericht zum Beitrag kognitiver, reflexiver und interpretativer Ansätze zur dritten Theoriedebatte“, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 1, 1/1994, 139–169.
- SCHLAGER, Edella: „Policy making and collective action: Defining coalitions within the advocacy coalition framework“, in: Policy Sciences, 28, 3/1995, 243–270.
- SCHLAGER, Edella/BLOMQUIST, William: „A Comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process“, in: Political Research Quarterly, 49, 3/1996, 651–672.
- SCHMITT, Annette: „Ist es rational, den Rational Choice-Ansatz zur Analyse politischen Handelns heranzuziehen?“, in: KUNZ, Volker/DRUWE, Ulrich (Hg.): „Handlungs- und Entscheidungstheorie in der Politikwissenschaft. Eine Einführung in Konzepte und Forschungsstand“, Opladen: Leske+Budrich, 1996, 106–126.
- SCHNEIDER, Volker/JANNING, Frank: „Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik“, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.
- SCHUBERT, Klaus/BANDELOW, Nils C.: „Politikdimensionen und Fragestellungen der Politikfeldanalyse“, in: SCHUBERT, Klaus/BANDELOW, Nils C. (Hg.): „Lehrbuch der Politikfeldanalyse“, München: Oldenbourg, 2003, 1–22.
- SCHUBERT, Klaus: „Pragmatismus, Pluralismus, Policy Analysis: Ursprünge und theoretische Verankerung der Policy Analyse“, in: SCHUBERT, Klaus/BANDELOW, Nils C. (Hg.): „Lehrbuch der Politikfeldanalyse“, München: Oldenbourg, 2003, 37–70.
- SIMON, Herbert Alexander: „Models of Thought“, New Haven/London: Yale University Press, 1979.
- SIMON, Herbert A.: „Reason in Human Affairs“, Stanford: Stanford University Press, 1983, dt.: „Homo rationalis: die Vernunft im menschlichen Leben“, Frankfurt/New York: Campus, 1993.
- SMELSER, Neil J./BALTES, Paul B. (Hg.): „International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences“, Amsterdam/Paris/New York/Oxford/Shannon/Singapore/Tokyo: Elsevier, 2001.
- STEGMÜLLER, Wolfgang: „Aufsätze zu Kant und Wittgenstein“, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1974.
- WILDAVSKY, Aaron: „The Politics of the Budgetary Process“, 1968, 2. Auflage, Boston/Toronto: Little, Brown & Company, 1974.
- YEE, Albert S.: „Thick Rationality and the Missing ‚Brute Fact‘: The Limits of Rationalist Incorporations of Norms and Ideas“, in: Journal of Politics, 59, 4/1997, 1001–1039.
- ZANGL, Bernhard: „Interessen auf zwei Ebenen. Internationale Regime in der Agrarhandels-, Währungs- und Walfangpolitik“, Baden-Baden: Nomos, 1999.
- ZINTL, Reinhard: „Ökonomisches Rationalitätskonzept und normorientiertes Verhalten“, in: BOETTCHER, Erik/HERDER-DORNEICH, Philipp/SCHENK, Karl-Ernst (Hg.): „Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie“, 5. Band, Baden-Baden: Mohr, 1986, 227–239.

