

Plümer, Sandra (2024). *Kongruentes Policy-Lernen als lernbedingter Policy-Wandel. Zum Koordinierungsmechanismus des Policy-Lernens in Regierungsformationen*. Springer VS. 223 Seiten. ISBN: 978-3-658-44121-0.

Nils C. Bandelow

Abstract: Sandra Plümer investigates the dynamics of policy learning and change, focusing on the transition from G8 to G9 school policy in North Rhine-Westphalia. Utilizing a micro-political and interpretative policy process research approach, her study examines the complex interactions among policy actors, institutions, and external influences. She introduces the concept of congruent policy learning, which describes the relationship between shifts in actors' beliefs and corresponding policy change.

Die Dissertation von Sandra Plümer, die an der Universität Duisburg-Essen unter der Betreuung von Karl-Rudolf Korte entstanden ist, verbindet mikropolitische und interpretative Konzepte und Methoden mit Theorien der angelsächsischen Policy-Process-Forschung. Auf der Basis theoretischer Begriffsdifferenzierungen und einer sehr feingliedrigen empirischen Analyse präzisiert sie einerseits das Konzept des Policy-Lernens und trägt andererseits dazu bei, den Zusammenhang von Policy-Lernen und Policy-Veränderungen besser zu verstehen.

Das empirische Puzzle ist die wechselhafte Schulpolitik in Nordrhein-Westfalen. Analog zu anderen Bundesländern wurde 2005 vorübergehend G8 eingeführt, was eine verkürzte Abiturzeit von zwölf Jahren bedeutete. 2018 kehrte man jedoch zu G9 zurück. Die Studie untersucht diesen Politikprozess anhand von Dokumentenanalysen und leitfadengestützten Experteninterviews mit dreizehn Personen und verwendet dabei Interpretatives Process Tracing. Diese relativ neue Methode etabliert sich derzeit in der deutschen und internationalen Policy-Prozess-Forschung.

Theoretisch bezieht sich die Arbeit auf zwei bisher getrennte Diskussionsstränge, nämlich angelsächsische Konzepte des Policy-Lernens und die Strategische Organisationsanalyse. Die Konzepte des Policy-Lernens werden oft mit dem Advocacy Coalition Framework (ACF) verknüpft. Das ACF definiert Lernen als dauerhafte Veränderung von Überzeugungen. Zumindest in den ursprünglichen ACF-Versionen differenziert diese Perspektive Policy-Lernen im Hinblick auf die Reichweite. Dies betrifft vor allem die Frage, ob Überzeugungen mit Bezug auf das gesamte Politikfeld (vor allem allgemeine Ziele) geändert werden, oder ob die Änderungen nur instrumentelle Überzeugungen betreffen. Die Stärke des ACF liegt darin, Lernen nicht als objektive Verbesserung zu verstehen, sondern das in der Psychologie gut erforschte Phänomen der biased perception – der gelenkten Wahrnehmung von Informationen – für die Policy-Prozess-Forschung nutzbar zu machen. Diese Stärke kann jedoch auch als Schwäche betrachtet werden, da das ACF auf eine normative Definition von Lernen verzichtet. Dies widerspricht dem umgangssprachlichen Verständnis und pädagogischen Verständnis von Lernen und lädt dadurch zu Missverständnissen ein. Eine weitere mögliche

Schwäche des ACF besteht darin, dass Macht als zentrale Kategorie der Politikwissenschaft in Lernprozessen nicht systematisch mit Policy-Lernen verbunden wird.

Sandra Plümer schließt nicht nur an die ACF-Konzeption zum Lernen an, sondern arbeitet auch andere lerntheoretische Konzepte der angelsächsischen Policy-Forschung auf. Diese bieten verschiedene begriffliche Differenzierungen des Lernens, insbesondere im Hinblick auf die Reichweite von Lernprozessen. Als eigenen theoretischen Beitrag führt sie das Konzept des kongruenten Policy-Lernens ein. Kongruentes Policy-Lernen verbindet die Veränderung von Überzeugungen mit Policy-Veränderungen. Es liegt nur dann vor, wenn konkrete Veränderungen des Policy Outputs beobachtet werden, die mit veränderten und konsistenten Überzeugungen übereinstimmen. Der Lernprozess umfasst sowohl die Veränderung von Überzeugungen durch Akteure auf Basis von Policy-bezogenen Informationen als auch Anpassungen an politische und externe Bedingungen. Letzteres umfasst Wahlen, politischen Druck durch Interessengruppen sowie Erfahrungen aus anderen Subsystemen.

Basierend auf der Strategischen Organisationsanalyse nutzt die Arbeit Mikropolitik als Forschungsperspektive und setzt dadurch den Wortsinn einer Policy-Prozess-Forschung besser um als ein großer Teil der angelsächsischen ACF-Forschung. In internationalen Fachzeitschriften dominieren derzeit Studien, die netzwerkanalytische Methoden nutzen, um Advocacy-Koalitionen zu identifizieren und zu beschreiben, oder mit möglichst standardisierten Instrumenten Policy Learning und Policy Change zu erfassen. Basierend auf der Perspektive der strategischen Organisationsanalyse geht die Studie von Sandra Plümer stärker auf die Details der Aushandlungsprozesse ein. Mit dieser Kombination von bisher wenig verbunden Perspektiven zeigt die Arbeit einen hohen theoretischen Anspruch.

Vor der empirischen Analyse diskutiert die Arbeit den Kontext der Schulpolitik, beschreibt Akteure und Institutionen. Als Ergebnis wird hervorgehoben, dass langjährige ideologische Blockaden weitgehend aufgelöst wurden, was die Voraussetzungen für Policy-Wandel verbessert hat.

Den konkreten Lernprozess beschreibt Sandra Plümer in drei Schritten: Zunächst zeigt sie den langfristigen Wandel der Überzeugungen zentraler Akteure zwischen 2005 und 2018. In diese Phase fallen sowohl die Einführung von G8 als sowie die Rückkehr zu G9 in Nordrhein-Westfalen. Beide Entscheidungen wurden faktisch von der jeweiligen Regierung und der Opposition gemeinsam getragen, auch wenn das taktisch geprägte Abstimmungsverhalten dies nicht widerspiegelt. Im zweiten Analyseschritt fokussiert die Arbeit konkret auf die Begründungen für die Wiedereinführung von G9 in NRW. Diese Begründungen unterscheiden sich bei den verschiedenen Personen.

Besonders spannend ist das letzte empirische Kapitel, das den Entscheidungsprozess im Subsystem vor dem Hintergrund von Koordinationsmechanismen und Handlungsorientierungen beschreibt. Als Handlungsorientierungen versteht die Arbeit Normen, Ressourcen und Bedeutungsschemata. Die Koordinationsmechanismen beziehen sich auf Strukturen und Prozesse der Politikformulierung und werden als zentraler Weg der Übertragung von Überzeugungsveränderungen zu Policy-Veränderungen gesehen. Damit stehen sie empirisch im Mittelpunkt des theoretischen Konzepts des kongruenten Policy-Lernens. In diesem Abschnitt verbergen sich viele spannende Ergebnisse, die nicht nur für die Policy-Prozess-Forschung, sondern vor allem auch für die Regierungsforschung bedeutsam sind. Das betrifft zum Beispiel das Verhältnis zwischen formellen und informellen Koordinationsmechanismen. Informalität ist danach keine gesonderte Eigenschaft der Koordination. In der Praxis ist es vielmehr so, dass formelle Abläufe mit informellen Elementen verbunden werden.

Insgesamt leistet die Arbeit gleichermaßen wichtige empirische und theoretische Beiträge. Empirisch trägt sie mit der sehr dichten Fallstudie dazu bei, das bisher relativ wenig in der Policy-Forschung untersuchte Feld der Schulpolitik zu verstehen und die Besonderheiten dieses weitgehend von den Bundesländern verantworteten Politikfeldes zu benennen. Die theoretische Leistung besteht darin, Policy-Lernen eingebettet in andere politische Prozesse zu interpretieren. Policy-Lernen ist dabei kein abstrakter Vorgang, sondern hängt von politischen Rahmenbedingungen und Handlungen ab. Dies wirft die Frage auf, ob es sinnvoll wäre, spezifische Lernbegriffe aus der internationalen Forschung für konkrete Anwendungen zu hinterfragen, insbesondere da sie aus pluralistischen präsidentiellen Strukturen der USA stammen und oft auf Umwelt- und Energiepolitik bezogen sind. Im deutschen Fallbeispiel der Schulpolitik sind Macht und kognitive Prozesse hingegen eng miteinander verbunden und erfordern ein integratives Verständnis, das die Arbeit mit dem Konzept des kongruenten Policy-Lernens liefert.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Nils C. Bandelow, Comparative Politics and Public Policy (CoPPP), Bienroder Weg 97, 38106 Braunschweig, TU Braunschweig, E-Mail: nils.bandelow@tu-braunschweig.de