

Gute Regierungsführung dank Lernen – Wie Regierungen die Qualität politischen Handelns fördern

Lead: Sind Regierungen lernfähig und können sie das gelernte Wissen im politischen Alltag anwenden? Vieles weist darauf hin, dass Regierungen allzu häufig die selben Fehler immer wieder begehen und somit wenig aus der Vergangenheit zu lernen scheinen. Führt man sich aber vor Augen, wie komplex Wissen im Politikbereich ist, wie vielschichtig Regierungen organisiert sind und unter welchen schwierigen Bedingungen sie im Alltag operieren, lässt sich erahnen, dass Lernen im politischen Kontext kein einfaches Unterfangen ist. Um dieser Problematik zu begegnen, ist bei der Weltbank ein Lernkonzept, „Gouvernementale Lernspirale“ genannt, entwickelt worden, das Lernen in Regierungen gezielt und nachhaltig fördert.¹

Der politische Alltag im 21. Jahrhundert ist geprägt von gesellschaftlichen Problemen, die das Verständnis einzelner, zuweilen ganzer Organisationen übersteigen. Fukushima, EHEC-Erreger, Schuldenkrise, Migrationsströme, etc. sind die jüngsten Beispiele solcher komplexer Problemstellungen. Die Gründe liegen häufig in der rasanten Entwicklung neuer Technologien, der wachsenden Vielfalt politischer Standpunkte sowie der Zunahme wechselnder und polarisierender politischer Allianzen. Als Folge davon greifen Problemanalysen und Lösungsalternativen öfters zu kurz, weil sie entweder unvollständig, einseitig, überholt oder ungenügend politisch verankert sind.

Entsprechend liegt Lernen im politischen Kontext im Trend. Kaum ein Politiker würde sich angesichts dieser Herausforderungen öffentlich nicht dazu bekennen, im Interesse der guten Regierungsführung aus vergangenen Fehlern lernen zu wollen. Die Öffentlichkeit sieht das allerdings anders und erlebt die Welt der Politik oft als wenig lernfähig. Gegen diese weitverbreitete Wahrnehmung spricht allerdings eine Jahrhunderte alte Tradition pädagogischer Theoriebildung sowie organisationale Lerntheorien, welche die Lernfähigkeit von Individuen und Institutionen in Theorie und Praxis hinlänglich nachgewiesen haben.

¹ Das Konzept der Gouvernementalen Lernspirale ist 2010 von Raoul Blindenbacher und Bidjan Nashat im Weltbank Verlag unter dem Titel „The Black Box of Governmental Learning. The Learning Spiral – A Concept to Organize Learning in Governments“ beschrieben worden. Die Publikation kann kostenlos über die Webseite <http://www.worldbank.org/ieg/learningspiral/> herunter geladen werden.

Beide Überlegungen sprechen für sich: mit Sicherheit sind Einzelpersonen und/oder Organisationen lernfähig. Es scheint aber, dass Lernen im politischen Alltag schwierig zu realisieren ist. Offenbar existieren besondere Charakteristiken, die es zu berücksichtigen gilt, um Lernen in Regierungen erfolgreich zu initiieren. Zu diesen Besonderheiten gehören insbesondere die heterogene Zusammensetzung und Machtverteilung der in die politischen Prozesse involvierten Akteure, die kaum definier- geschweige denn erfassbaren Wissensbestände im Politikbereich sowie das unberechenbare Umfeld, in dem sich Regierungen tagtäglich bewegen. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit gouvernementalem Lernen muss deshalb die zentralen Fragen klären, wer im gouvernementalen Lernprozess lernt, welches die Lerninhalte und welches die besonderen Eigenschaften eines politikspezifischen Lernumfeldes sind.

Die Tatsache, dass sich in demokratischen Staaten eine Vielzahl von Individuen und Gruppen am politischen Entscheidungsprozess beteiligen, legt auch den breiten Einbezug sowohl regierungstypischer als auch zivilgesellschaftlicher Organisationen in den Lernprozess nahe. Im Sinne des offen definierten Begriffs „Public Governance“ werden somit nicht nur die klassischen Institutionen der Exekutive bzw. Verwaltung, Legislative und Judikative, sondern auch indirekt involvierte Organisationen wie die politischen Parteien, die Medien, Lobbyorganisationen und andere Interessensgemeinschaften im gouvernementalen Lernprozess berücksichtigt.

Das zu lernende Wissen wird pauschal mit dem Terminus „Knowledge in Democratic Governance“ umschrieben. Darunter wird jenes Wissen verstanden, das es braucht, um öffentliche Güter und Dienstleistungen zum Beispiel des Bildungs-, Energie-, Finanz- und Gesundheitsbereiches unter Anwendung der Regeln guter Regierungsführung sowie der Berücksichtigung internationaler Rechtsnormen im bestmöglichen Interesse der Bürgerinnen zur Verfügung zu stellen. Zu den für diese Art Wissen eigenen Charakteristika gehört, dass deren Komplexität und Qualität aufgrund des rasanten Technologiefortschritts, einer sich fortlaufend verändernden Erwartung der Bevölkerung sowie den zunehmend knappen staatlichen Ressourcen ständig wachsen und Halbwertszeit und Reichweite kürzer werden. Knowledge in Democratic Governance ist somit kein normatives Langzeitwissen, das im traditionellen Sinne von Wissensvermittlerinnen an Wissensempfänger vermittelt werden kann.

Die grosse Anzahl beteiligter Akteure sowie die komplexen Wissensbestände haben

einen direkten Einfluss auf das politische Umfeld, in welchem Regierungen ihre Entscheidungen treffen. Immer mehr Leute und Institutionen müssen zu immer komplexeren und umstritteneren Themen in den Entscheidungsprozess einbezogen werden, was dessen Dauer zwangsläufig verlängert und verkompliziert. Gleichzeitig wird die Zeit, die für politische Entscheidungen zur Verfügung steht, immer knapper - oftmals gerade dann, wenn die Problemstellungen am Anspruchsvollsten sind. In einer solchen Atmosphäre sind Politiker wenig geneigt, sich ernsthaft auf vermeintlich zeitintensive Lernprozesse einzulassen, selbst wenn diese Vorgehensweise die Qualität und Nachhaltigkeit politischer Entscheidungen zu erhöhen versprechen.

In der Praxis spielt sich der Umgang von Regierungen mit komplexen Problemen normalerweise so ab, dass Exekutiven die Verwaltung und/oder Fachkommissionen mit deren Analyse sowie der Ausarbeitung von Lösungsvarianten betrauen. Es ist somit die Aufgabe von Technokraten und Expertinnen, die mit einer Problemstellung verbundenen Wissensbestände zu erheben und auf ein überschaubares Mass zusammenzufassen, damit letztlich eine kleine Auswahl konkreter und gut begründeter Handlungsvarianten abgeleitet werden kann. Auf Basis dieser Varianten wählt dann die Exekutive jene aus, mit der sie den politischen Prozess weiterführen wird.

Bei relativ stabilen und überschaubaren Problemstellungen kann diese Vorgehensweise, wie in der Vergangenheit bewiesen, durchaus zielführend sein. Aber auf dem Hintergrund der zunehmenden Volatilität, Quantität und Kurzlebigkeit der mit den heutigen politischen Problemen verbundenen Wissensbestände kann diese Komplexitätsreduktion zu problematischen Einschränkungen und Verzerrungen in der Problemanalyse und der Herleitung von Lösungsvarianten führen. Es ist gerade das typische Merkmal von komplexen Herausforderungen, dass sie nicht linear verlaufen und damit ihre mittel- bis längerfristige Entwicklung nicht vorhersehbar ist. Besonders dann, wenn es darum geht, neue und innovative Wege zu beschreiten, laufen Verwaltungen und Fachgremien Gefahr, die Dynamik von komplexen Problemen zu unterschätzen und deren Unberechenbarkeit ausser Acht zu lassen. In solchen Fällen wird in der Regel alleine auf Erfahrungswissen zurückgegriffen.

Um diesen Schwierigkeiten zu begegnen, alle denkbaren, inklusive die sich dynamisch verändernden Inhalte zu erfassen und für den politischen

Entscheidungsablauf fruchtbar zu machen, dient das Konzept der „Gouvernementalen Lernspirale“. Es ist in den letzten Jahren bei der „Independent Evaluation Group“ der Weltbank entwickelt und von internationalen Organisationen und einer Reihe von Staaten erfolgreich angewendet worden. Das Konzept basiert auf einem Kaleidoskop von Theorien der System- und Politikanalyse sowie pädagogischen und organisationssoziologischen Ansätzen. Aus diesen ist ein heuristisches Lernkonzept entstanden, das sich in acht Phasen unterteilt (siehe Box). Jede dieser Phasen umschreibt ein spezifisches Element, welches in einem Lernprozesses einbezogen werden muss, um eine bestimmte gouvernementale Herausforderung besser zu meistern. Die letzte Phase wird jeweils zum Ausgangspunkt für die nächst folgende Schlaufe der Lernspirale.

Dieser Lernprozess spielt sich in der Praxis in besonders dafür ausgerichteten Foren ab, welche je nach Situation im Rahmen von Rundtischen mit weniger als einem Dutzend Personen, in Konferenzsettings mit mehreren hundert Teilnehmenden oder auch in virtuellen E-Learning Events stattfinden können. Die einzelnen Phasen werden in Absprache mit der den Lernprozess verantwortenden Behörde durch einen sogenannten „Learning Broker“ organisiert, der auch für die Moderation und die Prozessnachbearbeitung bzw. -weiterführung zuständig ist. Das Konzept gibt keinen kochbuchartigen Ablauf vor; stattdessen ist je nach zu erlernenden Inhalten sowie politischen Bedingungen das schrittweise Vorgehen im Lernprozess zu definieren.

In herkömmlichen politischen Prozessen beginnt die Lernspirale im Idealfall unmittelbar nachdem ein Problem als solches erkannt worden ist und damit noch vor dessen Analyse. Bei diesem neuen Verfahren des gouvernementalen Lernens geht es darum, in einem zeitsparenden Echtzeitprozess alles existierende inhaltliche, politische und institutionelle Wissen mit den aufgrund ihrer Wissensperspektiven ausgesuchten politischen Stakeholdern im Dialog auf ihre Praxisrelevanz zu reflektieren sowie gleichzeitig nach neuen Wissensbeständen Ausschau zu halten. In einem derartigen Lernprozess sind alle Beteiligten Lehrende und Lernende bzw. Wissensvermittler und Wissensempfängerinnen zugleich.

Die Motivation sich persönlich im Lernprozess zu engagieren liegt im Eigeninteresse der Teilnehmenden. Denn nur durch ein persönliches Engagement lässt sich sicher stellen, dass man in Bezug auf eine gegebene Problemstellung über den bestmöglichen Informationsstand verfügt respektive keinen unerwarteten Wissensvorsprung durch direkte politische Kontrahenten befürchten muss.

Voraussetzung für einen erfolgreichen Lerndialog ist, dass sich alle Beteiligten an vorgegebene Kommunikationsregeln halten und ihre eigenen Erfahrungen offen und ehrlich austauschen. Die Erfahrung zeigt, dass diese Regeln im Eigeninteresse der Lernakteure generell befolgt werden. Denn ein Missachten der Regeln stellt zwangsläufig den eigenen Lernerfolg sowie jenen aller anderen Lernakteure in Frage.

Es ist nicht das primäre Ziel während des Lernprozesses eine einheitliche Meinung unter den Teilnehmenden zu ermitteln. Es geht viel mehr darum, den Beteiligten die Möglichkeit zu geben, sich die umfassendsten und neusten Kenntnisse in Bezug auf eine bestimmte Problemstellung anzueignen. Diese sollen die Lernakteure im weiteren politischen Prozessverlauf befähigen, einen fundierteren und konstruktiveren Beitrag zur Problemlösungsanalyse und Herleitung von Handlungsvarianten zu leisten. Weil der individuelle Erkenntnisprozess im Kollektiv erfolgt, führt dies auch zu einer Angleichung der diversen Gesichtspunkte, was sich in der Regel positiv auf die Konsensfindung in der nach folgenden demokratischen Debatte auswirkt.

Auch wenn der Ausgangspunkt der Gouvernementalen Lernspirale ein einmalig ausgerichtetes Event ist, liegt es in der Natur der Sache, dass der Lernprozess weiter geführt wird. Der Grund liegt darin, dass die Geltungszeit politischer Entscheidungen immer kürzer wird und dass fortlaufend neue und sich den verändernden Umständen angepasste Problemlösungsvarianten entwickelt werden müssen. Es macht deshalb Sinn, mit den Lernakteuren eines Lernevents sogenannte Lerngemeinschaften ins Leben zu rufen, die den Wissensaustausch parallel zum politischen Prozess in Form von Netzwerken weiter führen. Auch diese Fortsetzung des Lernvorgangs richtet sich nach den acht Phasen der Gouvernementalen Lernspirale, wobei das aus dem Lernevent gewonnene Wissen als Ausgangspunkt für die inhaltliche Reflektion des bevorstehenden Lernprozesses dient. Das spiralförmige Fortführen des Lernablaufs gibt dem Konzept auch seinen Namen, womit darauf hingewiesen wird, dass nachhaltige politische Lernprozesse iterativ sowie langfristig ausgelegt sein sollten.

Es soll hier jedoch festgehalten werden, dass Lernen in Regierungen weder die demokratischen Abläufe ersetzt noch als Folge der selektiven Teilnehmerinnenauswahl zu einem Demokratiedefizit führen darf. Gouvernementales Lernen ist alleine darauf ausgerichtet mit didaktischen Mitteln zur Lösung von komplexen politischen Problemen beizutragen. Lernen im politischen Kontext heisst

konkret, dass alles zur Verfügung stehende Wissen, vertreten durch die nach ihren Sichtweisen ausgesuchten Lernakteuren methodengeleitet erfasst, weiter entwickelt und für die Praxis situativ nutzbar gemacht wird bzw. als Grundlage für die Problemanalyse und Suche nach Lösungsvarianten dient. Die angewendete Didaktik fördert gezielt die sozialen Interaktionen zwischen den Teilnehmenden, was erfahrungsgemäss zu einer Annäherung zwischen deren politischen Positionen führt. Der Lernprozess sieht zudem die Bildung von Lerngemeinschaften zwischen den Lernakteuren vor, die die Fortführung des gouvernementalen Lernvorganges und somit die Qualität politischen Handelns in einer Regierung auch für die Zukunft sichern.

Dr. Raoul Blindenbacher arbeitet als Berater im Eidg. Departement des Äusseren EDA sowie im Bundesamt für Justiz BJ

Bern, den 18. August 2011

Box: Die acht Phasen der Gouvernementalen Lernspirale:

Phase 1 „Conceptualization“: Der im Zusammenhang mit einer Problemstellung stehende Lerninhalt wird definiert und den Lernakteuren zugänglich gemacht.

Phase 2 „Triangulation“: Die unterschiedlichen Sichtweisen zum Lerninhalt werden ermittelt sowie die jeweiligen Vertreter der Perspektiven als Lernakteure eingeladen.

Phase 3 „Accommodation“: Die Lernakteure werden über den Lernprozess sowie die Kommunikationsregeln informiert. Organisation des Lernevents.

Phase 4 „Internalization“: Die Lernakteure reflektieren ihren eigenen Erfahrungsbereich im Lichte der vorgegebenen Lerninhalte.

Phase 5 „Externalization“: Die Lernakteure teilen sich gegenseitig ihre individuellen Reflektionen mit.

Phase 6 „Reconceptualization“: Suche nach Überschneidungen und Mustern zwischen den diversen Reflektionen sowie Aktualisierung der ursprünglichen Lerninhalte.

Phase 7 „Transformation“: Operationalisierung der aktualisierten Lerninhalte bezüglich der gegebenen situativen politischen Bedingungen; Entwicklung von Aktionsplänen.

Phase 8 „Configuration“: Aufbereitung der neuen Lerninhalte für eine folgende Schlaufe in der Lernspirale durch den Aufbau tragfähiger Netzwerke bzw. Lerngemeinschaften.