

Politikberatung und Politiklernen in der bi- und multilateralen umweltpolitischen Zusammenarbeit

Eine Orientierungshilfe für Praktiker*innen

Hintergrund

Der Nutzen von Politikberatung und Politiklernen in der bi- und multilateralen umweltpolitischen Zusammenarbeit: Angesichts der großen ökologischen Herausforderungen und der dynamischen Weiterentwicklung von Umweltpolitik liegt es nahe, dass Staaten voneinander lernen. Insbesondere Länder, die über geringere Personal- sowie Forschungs- und Vollzugskapazitäten verfügen, können Nutzen ziehen aus den hiesigen Erfahrungen. Aber auch Deutschland profitiert stark davon, sich in bi- und multilateralen umweltpolitischen Lernprozessen zu engagieren. Umweltprobleme machen nicht vor den Grenzen halt – und zugleich ist das Aushandeln internationaler Abkommen zum Schutz der Umwelt zeitintensiv und komplex. Durch geeignete zwischenstaatliche Prozesse können Probleme flexibler adressiert werden. Das kann auch eine neue Dynamik für multilaterale Prozesse erzeugen. Und nicht zuletzt: Die Erfahrungen, die mit der Weiterentwicklung von Umweltpolitik anderswo gemacht werden, können auch hierzulande genutzt werden.

Ziel und Zielgruppe der Handreichung: Diese Handreichung möchte Sie als Mitarbeitende in Ministerien und nachgeordneten Behörden motivieren, sich verstärkt in umweltpolitischen Beratungs- und Lernprozessen mit anderen Ländern zu engagieren. Für Kolleg*innen, die bereits in entsprechenden Prozessen und Projekten aktiv sind, werden hier Erkenntnisse zu zwischenstaatlichem Politiklernen aufbereitet: Was sind Gegenstände von Politiklernen bzw. Politiktransfer? Woran bemisst sich der Erfolg von Politiklernen? Und welche Faktoren beeinflussen es? Diese Hinweise können auch für Mitarbeitende aus Durchführungsorganisationen nützlich sein. Beratungsprozesse lassen sich erfolgreicher gestalten, wenn bisherige Erfahrungen ausgewertet und genutzt werden. Diese Handreichung bietet Hilfestellung insbesondere für die frühe Phase der Entwicklung von Projekten (und übergreifend: auch von Programmen) der bi- und multilateralen (umweltpolitischen) Zusammenarbeit.

Was kann Ihre Rolle in zwischenstaatlichen Beratungsprozessen sein? Erfolgreiche Beratung von Umweltpolitik in anderen Ländern lebt maßgeblich vom Fach- und Prozesswissen der Beteiligten. Die Expertise, die bei der praktischen Entwicklung, Umsetzung und Weiterentwicklung hiesiger Umweltpolitik gesammelt wurde, ist von hohem Wert für Partnerländer. Daher ist es sinnvoll, dass Praktiker*innen aus dem Geschäftsbereich des Umweltressorts unmittelbar an der Beratung anderer Länder mitwirken, auch wenn dies über ihr „Tagesgeschäft“ hinausgeht. Langfristig wird auch die hiesige Umweltpolitik davon profitieren, denn auch für Ihre eigene Arbeit ist die Mitwirkung in solchen Prozessen und Projekten, das Kennenlernen neuer Perspektiven und anderer Kontexte hilfreich. Als Mitarbeitende von Durchführungsorganisationen bringen Sie Ihre fachliche Expertise, Ländererfahrung sowie Beratungs- bzw. Transfermethoden ein, wenn Sie im Auftrag der Bundesregierung Beratungsprojekte in anderen Ländern durchführen.

Die Grundlage: Diese Handreichung fasst zentrale Erkenntnisse und Schlussfolgerungen eines Forschungsvorhabens zu Einflussfaktoren auf Politiktransfer zusammen.¹ Im Vorhaben wurden der Forschungsstand zum Thema zusammengefasst, Interviews mit Praktiker*innen des Umweltpolitiktransfers durchgeführt und praktische Einblicke in internationale Beratungsprogramme der deutschen Klima- und Umweltpolitik aufbereitet.² Darüber hinaus flossen Rückmeldungen eines Fachgesprächs mit praxiserfahrenen Expert*innen aus dem BMU, aus nachgeordneten Behörden sowie aus Projektträger- und Durchführungsorganisationen in diese Handreichung ein.

¹ „Identifizierung und Systematisierung der Erfolgsfaktoren von Umweltpolitiktransfer“ (FKZ 3717 18 101 2), initiiert durch das Umweltbundesamt (UBA) und durchgeführt vom Öko-Institut und dem Forschungszentrum für Umweltpolitik der Freien Universität Berlin unter fachlicher Begleitung von UBA I 1.2 in Zusammenarbeit mit I 1.1.

² Teebken, Julia; Jacob, Klaus; Kalt, Giulia; Heyen, Dirk; Wolff, Franziska; Bauknecht, Dierk; Prakash, Siddharth (2023): Identifizierung und Systematisierung von Einflussfaktoren auf Umweltpolitiktransfer. Kenntnisstand der Forschung zu (Umwelt-)Politiktransfer mit Bezügen zur Transformationsforschung. Umweltbundesamt (Hrsg.). TEXTE 44/2023. Dessau-Roßlau.
<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/identifizierung-systematisierung-von>

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	4
2	Was sind die Gegenstände von Politiklernen?	6
2.1	Ziele	6
2.2	Umweltpolitische Instrumente.....	6
2.3	Verfahren der Politikentwicklung.....	7
2.4	Wissen	7
2.5	Narrative.....	8
2.6	Administrative Strukturen und Organisationen	8
3	Woran bemisst sich der Erfolg von Politiklernen?	9
4	Welche Faktoren beeinflussen Politiklernen?.....	10
4.1	Gegenstände von Politiklernen	10
4.2	Transfermechanismen.....	11
4.3	Kontexte, Kapazitäten, Motivationen	12
4.4	Akteurskonstellationen	14
4.5	Gelegenheitsfenster und andere Zeitaspekte.....	15
5	Schlussfolgerungen für Projektdesign und -management	17
6	Perspektiven: Ihre Rolle in der Beratung	21

1 Einleitung

Der globale ökologische Problemdruck ist enorm: Der Klimawandel und der Verlust der biologischen Vielfalt schreiten ungebremsst voran, die Nutzung vieler natürlicher Ressourcen übersteigt die Regenerationsfähigkeit der Erde. Die Entwicklung von Lösungsansätzen, insbesondere in der Klima- und Umweltpolitik, leidet unter einer starken nationalen Fokussierung vieler Länder, der Multilateralismus steckt in einer Krise. Der drängende Problemdruck spiegelt sich im Pariser Klimaschutzabkommen sowie in den übergreifenden globalen Nachhaltigkeitszielen (*Sustainable Development Goals*) wider. Viele Staaten sind auf der Suche nach wirksamen Lösungsansätzen, um die Probleme zu bekämpfen und ihren internationalen Verpflichtungen nachzukommen. Damit nimmt die Bedeutung von zwischenstaatlichem **Politiklernen** zu. Politiklernen findet u. a. im Kontext von **Politikberatung** bzw. **Politiktransfer** statt (s. umseitiger Kasten). Zwischenstaatliches Politiklernen ermöglicht, multilaterale Prozesse vorzubereiten und zu begleiten. Es kann helfen, internationale Abkommen zum Schutz globaler Umweltgüter umzusetzen und Umweltpolitik auch jenseits internationaler Abkommen voranzutreiben. Nicht zuletzt entstehen aus ihm Impulse für die Politikentwicklung aufseiten aller Beteiligten.

Das Beispiel des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) belegt die verschiedenen Wechselwirkungen und das gegenseitige Politiklernen: Einspeisevergütungen für Strom aus erneuerbaren Energiequellen wurden in über 70 Ländern eingeführt. Das Beispiel Deutschlands hat für die Ausgestaltung andernorts eine wichtige Rolle gespielt, wie auch umgekehrt die Weiterentwicklung des EEGs in Deutschland von anderen Ländern inspiriert wurde. Die Ausbreitung und Wirkungen dieses Instruments haben schließlich auch dazu beigetragen, dass die internationalen Klimaverhandlungen neuen Schwung erhalten haben.

Die Entwicklung politischer Instrumente ist mit erheblichen **Aufwänden** verbunden: Studien und Beratungen werden beauftragt und administrative Kapazitäten von Ministerien und anderen Behörden gebunden. Die dafür erforderlichen Budgets und das Personal sind aber in vielen Ländern begrenzt. Umso wichtiger ist es, von den **Erfahrungen** anderer Länder zu profitieren.

Dabei ist das **praktische Know-how umweltpolitischer Akteure** von hohem Wert. Das (oft implizite) Wissen um die Fallstricke und Argumente, die es bei der (Weiter-)Entwicklung von Umweltpolitik zu beachten gilt, ist bei Verwaltungsmitarbeitenden und bei jenen Akteuren, die Umweltpolitiken in der Praxis umsetzen, gebündelt. Die naturräumlichen, kulturellen, institutionellen, politischen, sozioökonomischen und soziotechnischen Kontexte sind entscheidend dafür, wie Umweltpolitik angepasst werden muss, um wirksam zu werden. Geeignete Prozesse, um dieses Wissen verfügbar zu machen, sind ein Schlüssel für den Erfolg von Umweltpolitikberatung, auch international. Die Begegnung auf Augenhöhe sollte Leitprinzip dieser Prozesse sein. Erfolgreiche Umweltpolitikberatung setzt voraus, dass Wissen zu potenziell geeigneten umweltpolitischen Ansätzen mit dem Wissen um die jeweiligen Kontextbedingungen kombiniert wird.

Begriffsklärung: Politiklernen, Politikberatung, Politiktransfer

Bei **Politiklernen** werden, vereinfacht gesagt, neue Erkenntnisse zu politischen Themen gewonnen und Überzeugungen und Strategien daran angepasst. Lernen lässt sich dabei beispielsweise aus der Auswertung eigener Erfahrungen, aus evidenzbasierter Analyse, aus Stakeholder- und Bürgerbeteiligung oder aus dem internationalen Austausch – u. a. durch Politikberatung und Politiktransfer (s. u.). Schließlich kann Politiklernen auch aus einer Mischung dieser unterschiedlichen Impulse entstehen.

In der **Politikberatung** werden unterschiedliche Formen von Expertise in politische Prozesse eingebracht. Dabei kann es sich um Informationen und Daten zu Problemen handeln sowie um Politik- bzw. Lösungs-, Methoden- oder Prozesswissen. Die Beratung kann sowohl abstrakte wissenschaftliche Methoden und Kenntnisse als auch praktisches, lokal eingebettetes Erfahrungswissen vermitteln. Politikberater*innen können der Wissenschaft zugehören, spezialisierten intermediären Organisationen oder (insbesondere im zwischenstaatlichen Austausch) einer Verwaltung. Politikberatung ist ein Mittel des Politiklernens (und damit mittelbar des Politiktransfers).

Der Begriff des **Politiktransfers** bezeichnet die intentionale Übertragung und Annahme von politischen Ideen, Konzepten und Praktiken aus einem politischen Umfeld in ein anderes politisches Umfeld. In einem engeren Verständnis von Politiktransfer wird dabei auf den zwischenstaatlichen Transfer (meist auf nationaler Ebene) fokussiert, der in eine Richtung wirkt (Ursprungsland → Partnerland). In einem erweiterten Sinne wird Politiktransfer als **gegenseitiger Lernprozess** verstanden, der in beide Richtungen wirken kann (und oft auf unterschiedlichen Verwaltungs- oder Governance-Ebenen stattfindet). Als Folge des Austauschs von Wissen und Perspektiven breiten sich Politikkonzepte über Grenzen hinweg aus. Gemäß diesem Verständnis erfolgt Politiktransfer nicht in all seinen Facetten gezielt und geplant.

Die Forschung zu Politiklernen überlappt an entscheidenden Stellen mit der Forschung zu Politiktransfer, ist aber breiter und umfasst auch Konzepte wie etwa „*policy mobility*“ oder „*policy translation*“. Politiktransfer ist enger gefasst und beinhaltet auch semi-freiwillige oder erzwungene Formen des Transfers, die inzwischen von einigen Akteuren als weniger legitim erachtet werden. Viele Praxisakteure sprechen daher heute eher von „Politiklernen“ oder „*capacity building*“. In der politikwissenschaftlichen Forschung wird der Begriff des Politiktransfers dennoch weiterhin genutzt.

In dieser Handreichung nutzen wir den Begriff des Politiktransfers im erweiterten Sinne (s. o.) und damit weitgehend synonym zu dem des Politiklernens im zwischenstaatlichen Kontext.

Diese **Handreichung gliedert** sich wie folgt:

- Kapitel 2: **Gegenstände** von Politiklernen, z. B. Ziele, Instrumente, Verfahren der Politikentwicklung, Wissen, Narrative, Organisationen,
- Kapitel 3: **Erfolg** von Politiklernen,
- Kapitel 4: **Einflussfaktoren** auf Politiklernen, z. B. Transfergegenstände und -mechanismen, Kontexte, Kapazitäten und Motivationen, Akteurskonstellationen und Gelegenheitsfenster,
- Kapitel 5: **Ihre Rolle** in der Beratung.

2 Was sind die Gegenstände von Politiklernen?

Politik hat eine inhaltliche, eine institutionelle sowie eine Prozess- und Machtdimension – im englischen Sprachgebrauch: **Policy**, **Polity** und **Politics**. Diese stehen in einem engen Wechselspiel zueinander.

Im Regelfall geht es bei Politiklernen bzw. -transfer um Policies (Politiken): um Ziele, Strategien, Instrumente. Gelegentlich werden Partner*innen beim Aufbau von Organisationen (z. B. Umweltbehörden) und Institutionen beraten oder bei der Gestaltung von Prozessen; oder es werden bestimmte Akteure gestärkt und befähigt. Institutionelle Aspekte werden heute seltener transferiert als beispielsweise während der postsozialistischen Transformationsprozesse in den 1990er Jahren und während der EU-Erweiterungsprozesse in den 2000er Jahren. Unabhängig davon, welcher Zugang im Vordergrund steht: Immer sind auch die anderen Politikdimensionen als Rahmenbedingung oder als mittelbare Wirkung zu bedenken.

Im Folgenden werden die einzelnen Gegenstände von Politiklernprozessen dargestellt.

2.1 Ziele

Verschiedene umweltpolitische Ziele werden zwischen Ländern voneinander „abgeschaut“, transferiert oder miteinander vereinbart:

- ▶ Umweltmengenziele (zu Ressourcenverbräuchen und Emissionen),
- ▶ Umweltqualitätsziele (zum Umweltzustand, z. B. Luftqualität),
- ▶ Umwelthandlungsziele (zu Verhaltensweisen oder zur Nutzung von Umwelttechnologien).

Politische Ziele sind Gegenstand kontroverser Auseinandersetzungen und von Kompromissen gekennzeichnet. Im Ergebnis werden deshalb oft ambivalente Ziele vereinbart. Idealerweise sind Ziele „SMART“ ausformuliert – das heißt: **s**pezifisch, **m**essbar, **e**rreichbar (**achievable**), **r**elevant und **t**erminiert –, um als Managementinstrument nutzbar zu sein. Um Ziele messbar zu machen, werden **Indikatoren** genutzt, die ihrerseits Gegenstand von Politiklernen bzw. -transfer ein können.

Schließlich können auch grundlegende Transformationsziele und Visionen zu wünschenswerten Zukünften transferiert werden. Dabei können die konkreten Ziele im Vordergrund stehen, etwa „100 % erneuerbare Energien“. Es können aber auch umfassendere Leitbilder wie „Energiewende“, „Klimaneutralität“, „Dekarbonisierung“ oder „nachhaltige Entwicklung“ transferieren.

2.2 Umweltpolitische Instrumente

Das gesamte **Repertoire umweltpolitischer Instrumente** kann Gegenstand von Politiklernen bzw. -transfer sein: Ordnungsrecht (z. B. Gebote, Verbote, Grenzwerte) und Planungsrecht (z. B. Raumordnung, Fachplanungen), ökonomische Instrumente (z. B. Steuern, Subventionen), informatorische Instrumente (z. B. Kennzeichnungspflichten, Bildungsmaßnahmen) und prozedurale Instrumente (z. B. Informationszugangsrechte, Öffentlichkeitsbeteiligung, Klagerecht) etc.

Die Charakteristika von Politikinstrumenten können sich auf ihre Transferierbarkeit auswirken (vgl. Kapitel 4.1). So weisen Politikinstrumente unterschiedliche „Interventionstiefen“ auf, d. h. sie greifen unterschiedlich tief in die Handlungsspielräume ihrer Zielgruppen ein – z. B. lässt ein Verbot keine Spielräume, ein freiwilliges Label sehr große. Politikinstrumente funktionieren entlang unterschiedlicher Logiken. Während beispielsweise Pestizidregulationen einer Verbotslogik folgen, schaffen getrennte Abfallbehälter Optionen („*option creation*“-Prinzip).

Unterschiedliche Instrumente haben schließlich auch unterschiedliche Wirkungen: regulative, distributive und redistributive.

Die Kombination von Politikinstrumenten wird als Instrumentenbündel, auch Policy-Mix, bezeichnet. Policy-Mixe können bewusst gestaltet werden, um die oft unterschiedlichen Zielgruppen und vielfältigen Herausforderungen adäquat adressieren zu können.

2.3 Verfahren der Politikentwicklung

Nicht nur umweltpolitische Instrumente, sondern auch formale Verfahren und Instrumente der Politikentwicklung können Gegenstand von Politiklernen und -transfer sein.³ Gerade für die Legitimation von Umweltpolitik – mit im Vergleich zu anderen Politikfeldern eher schwachen Allianzpartner*innen – kann die Gestaltung eines transparenten und fairen Verfahrens von großer Bedeutung sein.

Wichtig sind beispielsweise Verfahren und Instrumente zur **Evidenzbasierung** von Umweltpolitik, etwa im Rahmen von Folgenabschätzungen (*impact assessments*). Um Umweltaspekte bei der Politikbewertung berücksichtigen zu können, sind Daten, Indikatoren und Modelle nötig. Damit diese genutzt werden können, bedarf es einer Institutionalisierung der Bewertung von wahrscheinlichen und tatsächlichen Umweltfolgen: Im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen können Umwelt- oder Nachhaltigkeitsprüfungen vorgesehen werden, genauso bei Ex-post-Evaluationen. Durch eine Qualitätsprüfung solcher Prozesse kann die Einhaltung dieser Vorgaben überprüft werden.

Zentral sind auch Verfahren und Instrumente, mit denen **Umweltanliegen** in andere Politikfelder **integriert** werden. Ansatzpunkte hierfür sind die Bewertung der Kohärenz zwischen Umweltpolitik und anderen Politiken (etwa durch konkrete Instrumente wie Kohärenzprüfungen oder integriertem Monitoring) sowie die Zusammenarbeit zwischen und die Abstimmung von unterschiedlichen Politikfeldern (z. B. im Klimakabinett, in interministeriellen Arbeitsgruppen und durch die Nachhaltigkeitsprüfung von Gesetzesentwürfen). Gegenstand von Politiklernen bzw. -transfer können schließlich auch Verfahren zur Identifizierung und Priorisierung von Politiken sein, die einen inhärenten Zusatznutzen (*co-benefit*) für Umweltpolitik haben⁴, z. B. mithilfe bestimmter Werkzeuge.⁵

2.4 Wissen

Auch Wissen ist Gegenstand von Politiklernen bzw. -transfer. Wenn Partnerländer im Hinblick auf bestimmte (von ihnen benannte) technische und politische Bedarfe beraten werden, werden Studien, Modellierungstools, der Erfahrungsaustausch in der Region etc. genutzt. In der Klimapolitik können beispielsweise Modellberechnungen viel in Bewegung setzen.

Für den Wissenstransfer können verschiedene Wissensarten relevant sein:

- technisches/fachliches **Problemwissen** (etwa zu Ursachen und Dynamiken von Umweltproblemen),

³ In Verfahren (standardisierten Abläufen) der Politikentwicklung können auch konkrete Instrumente (z. B. „assessments“, Anhörungen etc.) eingesetzt werden, die wiederum auch einzeln transferiert werden können. Solche (Verfahrens-)Instrumente unterscheiden sich von den in Kapitel 2.2 behandelten Instrumenten insofern, als sie kein unmittelbar *umweltpolitisches* Ziel erfüllen, sondern der Gestaltung von Prozessen dienen. Sie können Umweltbelange aber mittelbar im Politikprozess stärken.

⁴ Beispiele für solche „co-benefit“-Politiken sind die Schaffung energiesparender und verkehrsreduzierender Siedlungsstrukturen oder die Reduktion von Lebensmittelabfällen.

⁵ Beispiele sind das „NDC-SDG Connections Tool“ (<https://www.sei.org/projects-and-tools/tools/ndc-sdg-connections/>) oder das „SDG Interactions Framework“ (<https://council.science/publications/a-guide-to-sdg-interactions-from-science-to-implementation/>).

- ▶ regulierungs-/instrumentenspezifisches **Politikwissen** (etwa zu Lösungsansätzen, Instrumenten und ihrer Umsetzung),
- ▶ **Methodenwissen** bzw. methodische Analysefertigkeiten (etwa Modellierung oder Szenarioentwicklung), mit deren Hilfe die erwartbaren Wirkungen und damit der Nutzen umweltpolitischer Maßnahmen wissenschaftlich untermauert werden können,
- ▶ **Prozesswissen** und strategische Beratung, die die politische Umsetzung im Partnerland unterstützen (etwa durch integratives Stakeholdermanagement oder durch die Kommunikation von Synergien mit ökonomischen und sozialen Zielen im Diskurs).

2.5 Narrative

Auch **Ideen, Argumentationsmuster, Wahrnehmungen und Einstellungen** können Gegenstand von Politiklernen bzw. -transfer sein. Für die Kommunikation und Legitimation von Umweltpolitik sind **Narrative** und **Diskurse** ein zentraler Ausgangspunkt.

Narrative basieren nicht auf Evidenz und präzise definierten Konzepten. Stattdessen sind sie durch Ambiguität, Vagheit und Normativität charakterisiert.

Beispiele für „Win-Win-Narrative“

Narrative rund um die erfolgreiche Verbindung von Umweltschutz und wirtschaftlichem Erfolg sind beispielsweise „Green Economy“, „Green Growth“, „ökologische Industriepolitik“, lokale Wertschöpfung und Kreislaufwirtschaft. Sie werden von vielen Ländern aufgegriffen.

Weil Narrative Akteure **mobilisieren** und Strategien **legitimieren** können, sind sie ein relevanter und attraktiver Gegenstand von Politiklernen bzw. -transfer. Allerdings sind Narrative in hohem Maße kultur- und deshalb kontextabhängig. Darüber hinaus lassen sie sich nicht durch wissenschaftliche oder politische Akteure (allein) konstruieren oder gar verordnen. Vielmehr sind sie Gegenstand und Ergebnis eines umfassenden gesellschaftlichen Diskurses. Und sie sind Gegenstand der politischen Auseinandersetzung: Im Wettbewerb um Deutungshoheit versuchen viele Akteure, ihre Narrative zu lancieren. Ob sich diese in Politik und Gesellschaft durchsetzen, ist aber keinesfalls gesichert. Narrative **eigenen sich daher nur bedingt, Gegenstand eines intentionalen Politiktransfers zu werden**. Dennoch kann die Diffusion von Narrativen beobachtet werden. Deshalb ist es hilfreich, bei Beratungen auf eine kontextangepasste Kommunikation einer neuen Politik zu achten.

Praktiker*innen, die in Beratungs- bzw. Transferprojekten involviert sind, können beispielsweise im jeweiligen Partnerland Ideenwettbewerbe zur Entstehung von Narrativen fasilitieren. Dabei können sie als „Intermediaries“ (Vermittler*innen) im Hintergrund wirken, indem sie zwar helfen, den Prozess zu initiieren, sich aber weitestgehend im Hintergrund halten, um lokalen Akteuren im Partnerland die aktive Gestaltung selbst zu überlassen.

2.6 Administrative Strukturen und Organisationen

Auch Organisationen, Organisationsstrukturen oder die Steuerung von Administrationen sind Gegenstand von Politiklernen bzw. -transfer. Formelle umweltpolitische Organisationen wie **Umweltministerien, Umweltämter, Umweltexpert*innengremien** und **Nachhaltigkeitsräte** wurden seit den 1970er und 1980er Jahren vermehrt eingerichtet und sind diffundiert. Umweltpolitik wurde in diesem Zeitraum verstärkt zentralisiert und institutionell verankert. Umweltschutz wurde zunehmend als eigenständiger Aufgabenbereich nationalstaatlicher Politik verstanden.

3 Woran bemisst sich der Erfolg von Politiklernen?

Der „Erfolg“ bzw. die **Wirkung** von Politiklernen bzw. -transfer werden oft von unterschiedlichen Akteuren ganz unterschiedlich bewertet. Sie können durchaus strittig sein. Grundsätzlich kann Erfolg auf unterschiedlichen, miteinander verknüpften Ebenen eintreten:

- ▶ **Politik-Output** (Ergebnisse eines Politikprozesses): Erfolg auf dieser Ebene kann beispielsweise neue Politikziele, die Einführung von Instrumenten, neue Narrative oder einen Wandel organisatorischer Strukturen umfassen,
- ▶ **Politik-Outcome** (durch die Politikergebnisse angestoßene Änderungen bei Zielgruppen): Erfolg auf dieser Ebene kann beispielsweise ein erhöhtes Umweltbewusstsein, umweltfreundlicheres Verhalten oder verbesserte Beteiligungsmöglichkeiten für Umweltakteure umfassen,
- ▶ **Politik-Impact** (Wirkungen der (Verhaltens-)Änderungen in der Umwelt oder weiteren Gesellschaft): Erfolg auf dieser Ebene kann einen verbesserten Umweltzustand und auch positive volkswirtschaftliche oder gesamtgesellschaftliche Wirkungen beinhalten,
- ▶ **Beratungsprozess**: Erfolg kann sich auch auf den Beratungsprozess selbst beziehen. Er umfasst dann z. B. einen Prozess ohne Widerstände, Stakeholderbeteiligung, Vertrauensbildung oder die Akzeptanz einer neuen Politik vor Ort.

Auch **in der Praxis** von Beratungs- bzw. Transferprojekten wird Erfolg oft ganz unterschiedlich definiert. Er kann von einem verstärkten Problembewusstsein auf Regierungsebene bis hin zu konkreten Umsetzungsmaßnahmen (Photovoltaikprojekte etc.) reichen. Ziel ist oft gar nicht die Übernahme einer spezifischen Politik, sondern die maßgeschneiderte Arbeit mit Partner*innen vor Ort, die in der eigenen Politikentwicklung unterstützt werden sollen.

Meistens wird der Erfolg eines Beratungsprojektes auf die unmittelbaren Wirkungen des Projekts, d. h. auf die Outcome-Ebene, bezogen. Die längerfristigen Wirkungen, z. B. auf politische Regulierung, und erst recht die daraus folgenden gesellschaftlichen und ökologischen Wirkungen (Impact-Ebene) werden dagegen häufig gar nicht betrachtet, weil sie erst nach dem Ende der Projektlaufzeit beobachtbar sind und weil deren **Kausalität** kaum zurechenbar ist (Problem der kausalen Attribution).

Erfolgskontrolle und **Evaluation** sind nicht einfach: Sie sind aufwändig, bereiten oft methodische Schwierigkeiten und bedürfen geeigneter, von den Partner*innen gemeinsam getragener Indikatoren, auch zu längerfristigem Impact. Dennoch sollte in jeder Projektplanung mindestens eine **Erfolgskontrolle** vorgesehen werden. Insbesondere wenn sie begleitend und auf gemeinsames Lernen ausgerichtet ist, trägt eine (gemeinsame) Erfolgskontrolle zu Verantwortungsübernahme (*ownership*), zu höherer Verbindlichkeit und damit potenziell zum Projekterfolg bei.

4 Welche Faktoren beeinflussen Politiklernen?

Im Folgenden werden einige Faktoren vorgestellt, die (den Erfolg von) Politiklernen bzw. -transfer beeinflussen. Diese **Einflussfaktoren** sind nicht strikt voneinander trennbar, sondern bedingen sich in unterschiedlichem Ausmaß gegenseitig. Der Erfolg oder Misserfolg von Politiklernen bzw. -transfer ist also nicht auf jeweils einzelne Einflussfaktoren zurückführbar.

Wir ergänzen die Informationen zu den Einflussfaktoren jeweils mit **Leitfragen**, die Praktiker*innen als Hilfestellung dienen können, um eigene Vorhaben zu strukturieren und Herausforderungen zu bewältigen.

4.1 Gegenstände von Politiklernen

Grundsätzlich ist anzunehmen, dass Politiklernen und damit auch Politiktransfer gegenstandsspezifisch ist: Bestimmte politische Gegenstände lassen sich leichter transferieren als andere. Wie eingangs beschrieben, werden drei Dimensionen von Politik unterschieden: Policy, Polity, Politics. Für Politiklernen eignen sich vor allem inhaltlich-materielle Aspekte (**Policy**) und institutionelle Aspekte (**Polity**) von Politik. Konkret werden **Politikziele**, **Politikinstrumente** sowie **Instrumentenbündel (Policy-Mixe)**, **Wissen** und (begrenzt) **Narrative**, aber auch **administrative Strukturen** und **Organisationen** transferiert (s. Kapitel 2).

Für den Transfer von **Politikinstrumenten** sind die Interventionstiefe und die Verteilungswirkungen wichtige Aspekte: Grundsätzlich lassen sich Instrumente mit geringer Interventionstiefe, wie Label, freiwillige Selbstverpflichtungen oder Runde Tische, leichter transferieren als solche, die stärker in das Handeln von Zielgruppen eingreifen, wie Ge- und Verbote oder Grenzwerte. Besonders schwierig ist die Einführung von Instrumenten, die eine Umverteilung mit sich bringen, wie Steuern. Allerdings hängen Widerstände gegen bestimmte Instrumente auch von deren konkreter Ausgestaltung ab. Hier spielen die Erfahrungen der Berater*innen eine große Rolle. So können beispielsweise Handlungsoptionen für eine schrittweise Einführung aufgezeigt werden, für die Kombination von (sich ergänzenden) Instrumenten (Instrumentenbündel, Policy-Mixe) oder für das Design eines integrativen Politikprozesses (z. B. zur Abstimmung von Umwelt- und Wirtschaftspolitik).

Ob ein Instrument erfolgreich transferiert werden kann, hängt auch mit den politischen Opportunitäten vor Ort und der Kompatibilität des Instruments mit dem regulativen Kontext, der administrativen Kultur und mit tradierten Politikpfaden im Partnerland zusammen. Auch das Zusammenspiel mit soziokulturellen Praktiken kann den Transfer bzw. erwarteten Umsetzungserfolg von Instrumenten befördern oder behindern.

Narrative und Diskurse sind nur begrenzt gestaltbar, spielen aber dennoch eine Rolle, wenn es um die Passfähigkeit von sogenannten Rahmungen (*frames*) im Partnerland geht. Ob sich beispielsweise das Transformationsnarrativ „Energiewende“ für den Transfer eignet, hängt vom Partnerland und von weiteren Faktoren ab, wie etwa „ownership“ oder dem Wunsch nach konkreter, sektoraler Politikgestaltung. Schließen umweltpolitische Beratungsprojekte an Narrative und Diskurse an, die im Partnerland akzeptiert sind, erhöht dies die Erfolgchancen der Projekte. Auch der Verweis auf Zusatznutzen einer bestimmten Politik – sogenannte „**co-benefits**“ – kann Politiklernen erleichtern. Kurzum: Neben den Inhalten spielen das „Wording“ der Ziele und auch das Narrativ dahinter eine wichtige Rolle für den Erfolg von Politiklernen.

Darüber hinaus ist der Erfolg von Politiklernen bzw. -transfer abhängig von weiteren **Kontextfaktoren**, die **relevant für die Transfergegenstände** sind, wie etwa von institutionellen Kapazitäten für ihre Umsetzung (s. auch die weiteren Unterkapitel).

Statt festgelegte Politikinstrumente zu transferieren bzw. gleich dauerhaft zu implementieren und um die Suche nach passfähigen Gegenständen zu unterstützen, könnten Partnerländer darin unterstützt werden, „**regulatorische Experimente**“ durchzuführen und Optionen zeitlich und evtl. auch räumlich begrenzt zunächst zu testen (eventuell auch mehrere Optionen im Vergleich). Neben Instrumenten der Innovationsförderung sollten (sofern vom Partnerland gewünscht) auch **Strukturwandel- und Exnovationspolitiken** für einen Ausstieg aus nicht-nachhaltigen Strukturen und Praktiken stärker in den Blick genommen werden. Zuzüglich zu den eigentlichen Politikinstrumenten kann es dabei auch um die erfolgreiche **Prozessgestaltung** gehen (Dialog, Zeitrahmen, soziale Abfederung).

Wichtige Leitfragen:

- ▶ Welche Transfergegenstände sind für das Partnerland von besonderem Interesse?
- ▶ Gibt es im Partnerland eine interne Nachfrage nach bestimmten (innovativen) Lösungsansätzen?
- ▶ Welche „co-benefits“ sind für den anvisierten Transfergegenstand denkbar?
- ▶ Gibt es Möglichkeiten, im Partnerland „regulatorische Experimente“ durchzuführen, um Lösungsansätze im lokalen Kontext zu testen?

4.2 Transfermechanismen

Neben den Transfergegenständen spielen unterschiedliche Transfermechanismen eine wichtige Rolle für Politiklernen. Transfermechanismen beziehen sich auf die Art des Transfers bzw. auf Adoptionsmechanismen im Transferprozess. Transfermechanismen werden oft zwischen **freiwillig** und **erzwungen** unterschieden und entlang eines Kontinuums mit Mischformen dargestellt.

Solche Mischformen eines „**semi-freiwilligen**“ Transfers können sich beispielsweise aus internationalen Konventionen ergeben, deren Ratifizierung vor Ort als notwendig erachtet wird, um die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft aufrecht zu erhalten. Der Mechanismus der **konditionierten Leistungsvergabe** wird vor allem von internationalen Organisationen wie der Weltbank genutzt, um Länder zur Annahme bestimmter Politikinstrumente zu motivieren. Dabei ist zu beachten, dass transnationale Finanzhilfen zwar technisch-ökonomische (Nischen-)Entwicklungen und -Erkenntnisse unterstützen können, aber gleichzeitig den Interessen der Kapitalgeber Vorrang vor kulturellen und politischen Kontexten und Präferenzen vor Ort geben können.

Prozesse des **freiwilligen Transfers** können durch eine wahrgenommene Notwendigkeit, gemeinsame Interessen und Komplementarität angetrieben werden. Das **Lernen aus „best practice“** von Nachbarstaaten wird auch als freiwilliger Transfer diskutiert. Im Kontext kommunaler Klimapolitik, die oft freiwillig erfolgt (oder, angesichts einer starken Abhängigkeit von Fördermitteln von Geberländern, zumindest semi-freiwillig), kann der optimierte Transfer von „best practices“ beispielsweise maßgeblich zu verbessertem lokalen Klimaschutz beitragen. Gute Praxisbeispiele sind dabei nicht allein aufgrund der einzelnen Umsetzung wirkmächtig, sondern auch wegen ihrer kontinuierlichen diskursiven Weiterentwicklung und Verbreitung. Die Rahmung des Gegenstands und diskursive Praktiken spielen also auch hier eine wichtige Rolle für Politiklernen bzw. -transfer.

Ein weiterer relevanter Mechanismus, der Politiklernen bzw. -transfer beeinflusst, ist **marktlicher Wettbewerb**: Umweltpolitische Normen bedingen oft technische Lösungen. So sind z. B. Abgasstandards für Pkw in den USA strikter in Bezug auf Feinstaub als in Europa, während in Europa bisher Verbrauchsstandards stärkeres Gewicht hatten. Im Ergebnis wurden in Europa Diesel-Pkw begünstigt. Umweltpolitische Standards werden nicht allein im Hinblick auf ihre Schutzwirkungen, sondern auch hinsichtlich ihrer marktlichen Folgen und Interessen betrachtet: Staaten neigen zur Übernahme von Standards, die in den Ländern wichtiger Handelspartner*innen gelten.

Wichtige Leitfragen:

- ▶ Welches Eigeninteresse am Lern- bzw. Transferprozess besteht im Partnerland?
- ▶ Welche Ziele und Vorteile hat der Lern- bzw. Transferprozess für das Partnerland? (Dies kann als Grundlage für freiwillige Mechanismen dienen.)
- ▶ Gibt es Vorreiterländer, die das Partnerland zum Vorbild hat bzw. an denen sich das Partnerland orientiert?
- ▶ Gibt es gute Praktiken, an denen sich das Partnerland bereits orientiert?
- ▶ Woran kann angeknüpft werden – kann z. B. auf bestehende Kooperationen aufgebaut werden?
- ▶ Gibt es (negative) Erfahrungen mit vergangenen oder laufenden Transferprozessen (z. B. Erfahrung mit als erzwungen wahrgenommenem Transfer)?
- ▶ Wie soll der zukünftige Politiklernprozess bestmöglich gestaltet werden (z. B. stärker an Konditionen gebunden sein oder eher auf einem Austausch guter Praktiken basieren)?

4.3 Kontexte, Kapazitäten, Motivationen

Eine **umfassende Analyse** der Kontexte im Partnerland, einschließlich der dortigen soziotechnischen Systeme (z. B. Energiesystem), der Kapazitäten sowie der Akteurskonstellationen (siehe Kapitel 4.4) und -motive, durchzuführen, ist zentral für den Erfolg von Politiklernen bzw. -transfer.

Grob definiert können **Kontexte** als übergeordnete Rahmenbedingungen verstanden werden. **Kapazitäten** wiederum sind ein Teilaspekt von Kontexten. Die Kontextteilmengen sind nicht voneinander trennbar und bedingen sich gegenseitig.

Kontexte im Partnerland umfassen **naturräumliche, kulturelle, institutionelle, politische, sozioökonomische und soziotechnische Rahmenbedingungen**. Unter anderem fallen darunter das Regierungssystem, die politische Kultur und die rechtliche wie auch die wirtschaftliche Ausgangslage. Dies beinhaltet auch laufende **Transformationsprozesse**, etwa die Transformation von sozialistischen planwirtschaftlichen zu demokratischen marktwirtschaftlichen Systemen, ökologisch motivierte Transformationsprozesse, wie Energie- und Verkehrswende, oder andere soziotechnische Transformationen (z. B. Digitalisierungs- oder Urbanisierungsprozesse).

Ein weiterer Einflussfaktor auf Politiklernen bzw. -transfer sind die **Kapazitäten** im Partnerland, wie etwa finanzielle, personelle, technische, informationelle/wissensbezogene, administrative und politische Ressourcen. Sie sind ein spezifischer Einflussfaktor, der sich in engerem Sinne auf den politisch-administrativen Rahmen bezieht. Kapazitäten können eine wichtige Rolle für den Erfolg von Politiklernen bzw. -transfer spielen und erklären, warum einige Staaten Politikinnovationen eher entwickeln bzw. übernehmen als andere. Es wird davon ausgegangen, dass u. a. Handlungskapazitäten auf die Innovationsneigung und die Einführung innovativer Maßnahmen wirken. Nicht zuletzt spielen Kapazitäten im Ursprungsland eine Rolle, d. h. die Zeitressourcen und sonstigen Kapazitäten, die in einem Beratungsprojekt für den Erfahrungsaustausch zur Verfügung gestellt werden können.

Motivation bezieht sich auf die generelle Bereitschaft zum Handeln. Die Motivation kann maßgeblich durch Transfermechanismen beeinflusst werden: So kann erzwungener Transfer, der direkt auferlegt und oftmals das Produkt einer asymmetrischen Machtbeziehung ist, die Motivation und den Erfolg von Politiklernen negativ beeinflussen. Der schwächere Akteur hofft dabei, Ressourcen vom Stärkeren zu bekommen, der dann wiederum den Zugang zu Ressourcen an einen Politiktransfer koppelt. Neben der Freiwilligkeit von Politiklernen können u. a. auch Problemdruck und die interne Nachfrage nach Problemlösungen zu Politiktransfer motivieren, welche ihrerseits u. a. durch Ressourcen und Zugangschancen organisierter Interessensgruppen beeinflusst werden. Auch Ausstrahlungseffekte von Innovationstätigkeiten in anderen Ländern können die Motivation für Politiklernen bzw. -transfer erhöhen.

Motive werden hier als spezifische inhaltliche Treiber verstanden, die Akteure im Lern- bzw. Transferprozess motivieren können – von inhaltlichen Problemlösungsbedarfen bis zu persönlichen Motiven (z. B. die Unzufriedenheit mit bestehenden Vereinbarungen und/oder der Wunsch, durch innovative Lösungen wahrgenommen zu werden).

Motivationen und Motive sind eng verwoben mit politischen Interessen, (politischer) Machbarkeit und der Verfügbarkeit unterschiedlicher Ressourcen. Beratende Personen können in diesem Zusammenhang eine Kernrolle übernehmen, indem sie zusätzliche Ressourcen bereitstellen oder „co-benefits“ aufzeigen, die zu den politischen Interessen im Partnerland passen.

Wichtige Leitfragen:

- ▶ Was sind die soziokulturellen Kontexte und politischen Traditionen, die die Motivationen des Partnerlandes beeinflussen können?
- ▶ Welche (übergeordneten) Politikziele verfolgt das Partnerland?
- ▶ Welche Narrative prägen den politischen Diskurs und sind anknüpfungsfähig?
- ▶ Welche administrativen Kapazitäten und Ressourcen hat das Partnerland (beispielsweise Gesetzgebung, finanzielle Ressourcen, Know-how)?
- ▶ Gibt es (historische) Pfadabhängigkeiten, die die Auswahl von Problemlösungen strukturieren (beispielsweise etablierte Strukturen zentralistischer Ökonomien in einigen Ländern)?
- ▶ Gibt es (historisch bedingte) Pfadabhängigkeiten, die anvisierte Prozesse hemmen könnten?

4.4 Akteurskonstellationen

Akteure und Akteurskonstellationen sind ein zentraler Einflussfaktor in Politiklern- bzw. -transferprozessen. Sowohl **staatliche** als auch **nicht-staatliche Akteure** und **Netzwerke** gestalten diese Prozesse. Darunter befinden sich „offizielle“ transferierende Akteure in Ursprungs- und Partnerländern, aber auch nicht-staatliche „*policy entrepreneurs*“, transnationale Expert*innen- und Politik-Netzwerke sowie inter- und supranationale Organisationen.

„Offizielle“ Akteure des Transfers (**Transferakteure**) umfassen u. a. Mitarbeitende der Regierung und der Verwaltung. Sie sind oftmals in den „harten Transfer“ politischer Ziele und Instrumente involviert. Auf nationaler Ebene sind z. B. Umweltministerien wichtige Akteure, die umweltpolitische Entscheidungen in Form von Gesetzesentwürfen, umweltpolitischen Programmen und Verwaltungsvorschriften treffen. Als „*policy entrepreneurs*“ werden nicht-staatliche Akteure bezeichnet, die danach streben, dynamischen Politikwandel zu initiieren, z. B. Entwicklungsagenturen. Ihnen wird aufgrund ihrer spezifischen Kenntnisse (z. B. Politik-, Markt-, Akteurskenntnisse) eine wesentliche Rolle für den „weichen Transfer“ zugeschrieben. Auch Entitäten innerhalb supranationaler Organisationen, wie die Europäische Kommission in der EU, oder Parteien, Verbände und Lobbyinstitutionen im Partnerland können hierunter fallen.

Transnationale Expert*innen-Netzwerke bestehen aus staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren. Sie können unterschiedliche Akteurstypen umfassen, wie beispielsweise Berufsverbände, Expert*innengremien, transnationale Nichtregierungsorganisationen (NGOs) (z. B. Greenpeace), Dachverbände (z. B. das Europäische Umweltbüro European Environmental Bureau, EEB) oder transnationale Netzwerke von Städten und Regionen (z. B. ICLEI – Local Governments for Sustainability).

Es wird davon ausgegangen, dass Politiklernen bzw. -transfer in multiorganisationalen Kontexten stattfindet und maßgeblich durch **Politik-Netzwerke** initiiert wird. Als Politik-Netzwerke werden Konstellationen bezeichnet, die aus unterschiedlichen internationalen Organisationen, staatlichen Behörden, Medien, Gewerkschaften und in einigen Fällen auch aus Basisbewegungen (*grassroot organisations*) bestehen. Hierunter fallen auch Arbeitsgruppen und Fachgremien supra- oder internationaler Organisationen wie der EU oder der UNECE.

Jenseits der Transferakteure selbst, können in Politiklern- bzw. -transferprozessen auch Akteure eine Rolle spielen, die außerhalb des politischen Raums (nachhaltige) Innovationen und soziotechnische Transformationsprozesse im Partnerland vorantreiben. „**Pioniere des Wandels**“ sind Individuen oder Organisationen, die – zunächst in Nischen – Veränderungsideen entwickeln, technische oder soziale Innovationen verwirklichen und deren Machbarkeit demonstrieren. Damit Innovationen diffundieren, spielen neben diesen Pionieren auch Akteure eine Rolle, die für die Verbreitung oder Durchsetzung einer Veränderung sorgen. Solche Betreiber*innen von soziotechnischem Wandel (*change agents*) können potenziell auch Unterstützer*innen von Umweltpolitiklern- bzw. transferprozessen sein.

Nicht zuletzt können Akteure im Partnerland Politiklern- bzw. -transferprozesse auch blockieren. Sie können Widerstände gegen neue Politikziele oder zur Diskussion stehende neue Instrumente, die in anderen Staaten bereits umgesetzt werden, formieren. Solche **Vetospiele*r*innen** können u. a. Akteure umfassen, die ein soziotechnisches System aktuell prägen und von ihm profitieren (z. B. Unternehmen, Unternehmensverbände), aber beispielsweise auch zivilgesellschaftliche Akteure mit konträren Politikvorstellungen. Auch Vetospiele*r*innen können unterschiedliche Ressourcen in den Prozess einbringen, weshalb ihre Beteiligung frühzeitig zu überlegen ist.

Zudem kann die **Rolle der Beratenden** und deren Verständnis ihrer Rolle einen wichtigen Einfluss haben. Akteure der Beratungspraxis betonen, dass sich dieses Selbstverständnis gewandelt habe. Oftmals böte sich ein Agieren im Hintergrund und eine zurückhaltende Vermittlung an (*intermediate role*). Zugleich wird betont, dass sich Beratung nicht nur in der Ermöglichung (*facilitating*) erschöpfe. Vielmehr könne ein Lernen auf diversen Ebenen stattfinden, bei dem es um das „*commitment*“ aller Beteiligten gehe. Lokale Akteure zu identifizieren und diese stärker in den Vordergrund rücken zu lassen, kann dabei ein Türöffner sein.

Wichtige Leitfragen:

- ▶ Welche staatlichen und nicht-staatlichen Akteure in der Umweltpolitik bzw. in umweltpolitisch relevanten Politikfeldern des Partnerlandes, einschließlich gut organisierter Interessengruppen, gilt es zu berücksichtigen?
- ▶ Sind diese in bestimmten Netzwerken organisiert und/oder gibt es Akteursnetzwerke an der Schnittstelle zwischen Ursprungs- und Partnerland, auf denen aufgebaut werden kann?
- ▶ Gibt es regionale Netzwerke, die im Partnerland eine wichtige Funktion für Politikinnovationen übernehmen?
- ▶ Gibt es Pioniere und „*change agents*“ im Partnerland, die (Nachhaltigkeits-)Innovationen und -transformationen vorantreiben und Bündnispartner*innen für umweltpolitische Maßnahmen werden können?
- ▶ Welche Akteure könnten in einem Transferprozess als Vetospiele*r*innen auftreten? Welche Positionen und Ressourcen würden sie in den Prozess einbringen?
- ▶ In welcher Form sind Kapazitäten (beispielsweise finanziell, personell) im Partnerland vorhanden und/oder können durch welche Art von Akteurskonstellationen ausgebaut werden?

4.5 Gelegenheitsfenster und andere Zeitaspekte

Unterschiedliche Zeitaspekte spielen eine Rolle für Politiklernen bzw. -transfer. Bei der **Zeitgestaltung** (*timing*) geht es um einen souveränen Umgang mit der Zeit und um die bewusste Wahl eines bestimmten („richtigen“) Zeitpunktes – beispielsweise durch die aktive Vorbereitung und Prozessgestaltung zur Nutzung von Gelegenheitsfenstern für Lern- bzw. Transferprozesse.

Gelegenheitsfenster (z. B. regelmäßige Ereignisse wie Wahlen und UN-Konferenzen sowie abrupte internationale Ereignisse wie die Reaktorkatastrophen in Tschernobyl und Fukushima) oder Prozesse (einschließlich bereits laufender umweltpolitischer Diffusionsprozesse) üben einen Einfluss auf die Rahmenbedingungen eines Partnerlandes aus. Sie können dafür sorgen, dass sich im Partnerland der Problemdruck und/oder die Veränderungsbereitschaft erhöhen. Um davon profitieren zu können, müssten entsprechende Gelegenheitsfenster frühzeitig **mitgedacht** und entsprechende **Reaktionen vorbereitet** werden.

Fallen die Planung und die eigentliche Durchführung von Beratungs- bzw. Transferprojekten zeitlich auseinander (beispielsweise wegen aufwändiger vorbereitender Analysen oder langwieriger Bewilligung), können sich die Kontextfaktoren im Land geändert haben (z. B. durch einen Regierungswechsel und die damit verbundene Verschiebung von politischen Prioritäten). Solche **Änderungen** sind für die weitere Planung zu berücksichtigen.

Eine langfristige Zusammenarbeit und Verstetigung des Erfahrungsaustauschs stärkt das partnerschaftliche Vertrauen und begünstigt tiefgreifendere Lern- bzw. Transferergebnisse und langfristige Wirkungen im Partnerland. Mit Blick auf die **Geschwindigkeit von Politikern- und -transferprozessen** können zu schnelle Veränderungen Menschen überfordern, worauf diese mit Ängsten und Abwehr reagieren können. Zu langsame Prozesse hingegen können sie „zermürben“.

Wichtige Leitfragen:

- ▶ Gibt es antizipierbare Gelegenheitsfenster im Partnerland, die den Politikern- bzw. -transfer beeinflussen könnten (Stehen beispielsweise Wahlen bevor)?
- ▶ Gibt es Faktoren, die den Problemdruck und/oder das Problembewusstsein hinsichtlich des Transfergegenstands beeinflussen könnten (z. B. Fridays for Future, Störfälle)?
- ▶ Gibt es sonstige Entwicklungen, die ein Gelegenheitsfenster ermöglichen (z. B. steigende Ölpreise)?

5 Schlussfolgerungen für Projektdesign und -management

Wie ein Beratungs- bzw. Transferprojekt designt und gemanagt wird und wie die Kommunikation und die Erfolgskontrolle gestaltet werden, kann sich entscheidend auf den Erfolg des Lernprozesses auswirken. Aus den dargestellten Erkenntnissen oben und aus Erfahrungen der praktischen Durchführung von umweltrelevanten Beratungs- bzw. Transferprojekten lassen sich eine Reihe von Schlussfolgerungen ziehen:

- **Kontextorientierung:** In der **Projektkonzipierung und -vorbereitung** geht es darum, die Bedarfe und Kontexte vor Ort gut zu verstehen: Was genau wird als Problem erachtet? Welche Erfahrungen existieren zum Thema bereits vor Ort? Würden sich vor diesem Hintergrund spezifische Wissensbestände, Instrumente, Verfahren der Politikentwicklung etc. (Transferegegenstände) anbieten – oder eben gerade nicht? Was sind Prioritäten und Interessen der Regierung sowie ggf. der Administration? Bereits die Projektvorbereitung erfordert somit gewisse Ressourcen sowie den frühen Austausch mit den Partner*innen vor Ort. Nicht zuletzt gilt es, die politische Unterstützung für das Projekt im Partnerland zu sichern.
- **Ethische Aspekte der Politikberatung:** Projekte, die sich noch in der Vorplanung befinden, sollten ethische Aspekte und Fragen des verantwortungsvollen Umgangs in Betracht ziehen. Werden autokratische Systeme stabilisiert oder unterstützt? Werden durch die Beratung bestimmte Akteure im Partnerland gefährdet? Es sollte grundsätzlich überlegt werden, ob und unter welchen Bedingungen eine Projektzusammenarbeit sinnvoll erscheint.
- **Systemisches Denken:** Um ein (Umwelt-)Problem in einem Partnerland gut verstehen und den möglichen Lösungsbeitrag von Politikoptionen besser abschätzen zu können, sollte das Problem möglichst ganzheitlich betrachtet werden. Es sollte als Teil eines sozioökologischen, sozioökonomischen bzw. soziotechnischen Systems gesehen werden. In ihm hängen Technologien, Markt- und Infrastrukturen, Normen, Werte und Verhaltensweisen eng zusammen und sind eingebettet in spezifische Konstellationen von staatlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren auf verschiedenen Governance-Ebenen. Für viele ökologische Problemlagen reicht es beispielsweise nicht aus, sich auf die Minderung einzelner schädlicher Stoffe zu fokussieren oder rein technische Lösungen anzustreben. Es bedarf des breiten Blicks auf Kontextfaktoren, damit Politik tatsächlich gesellschaftlich akzeptiert ist, umgesetzt wird und Probleme löst, statt sie zu verschieben. Bei der Entwicklung von Beratungs- bzw. Transferprojekten sollte deshalb nicht nur versucht werden, einzelne Aspekte der Lage vor Ort zu verstehen, sondern es sollte sich ein Bild von den größeren Systemzusammenhängen gemacht werden.
- **Institutionalisierung von Zusammenarbeit:** Erfolgversprechend ist ein **Mehrebenenansatz**, demzufolge Kapazitäten im Partnerland auf unterschiedlichen Governance-Ebenen aufgebaut werden. Umfasst ein Projekt die Zusammenarbeit mit **mehreren**, im Themenfeld ähnlich aufgestellten **Partnerländern**, so können Lernprozesse zwischen diesen vermittelt werden. Die Kooperation (inhaltliche Abstimmung, Bündelung von Ressourcen) zwischen **Geberländern** wie auch zwischen Akteuren bzw. Behörden innerhalb eines Geberlandes kann in vielen Fällen verbessert werden.
- **Ambition:** Bei der umweltpolitischen Beratung muss sich zunächst am Machbaren orientiert werden. Dennoch sollte ein hohes ökologisches Ambitionsniveau nicht aus dem Blick verloren werden. Selbst wenn es in kurzer Frist nicht gelingen sollte, gemeinsam mit den Partnerländern anspruchsvolle Instrumente oder Prozesse zu etablieren, kann mit einer entsprechenden Projektkonzeption dafür gesorgt werden, dass der Beratungs- bzw. Transferprozess **langfristig** angelegt ist, dass er **schrittweise Veränderungen** vorsieht,

dass er den Partner*innen **Zeit für Anpassung** gibt und dass er unterstützende Akteure mobilisiert und stärkt.

- ▶ **Berücksichtigung von Gelegenheitsfenstern und anderen Zeitaspekten:** Potenzielle Gelegenheitsfenster müssen frühzeitig mitgedacht und mögliche Reaktionen darauf vorbereitet werden (z. B. lassen sich Politikvorschläge „für die Schublade“ entwickeln). Beratungs- bzw. Transferprojekte sollten an **laufende Politikprozesse** und Debatten im Partnerland anknüpfen. Auch **Transformationsprozesse** vor Ort können für Lern- bzw. Transferprozesse genutzt werden. Solche Prozesse sollten im Blick behalten, dass zu schnelle Veränderungen Stakeholder und Bürger*innen vor Ort überfordern, zu langwierige Prozesse sie „zermürben“ können. Eine Langfristorientierung in der Zusammenarbeit kann Vertrauen und soziales Kapital aufbauen, das den Projekterfolg fördert.
- ▶ **Umsetzungs- und Partner*innenorientierung:** Motivationen und Motive sind entscheidend für den Erfolg von Politiklernen. Beratungs- bzw. Transferprojekte müssen daher an den Problemen und (politischen) Prioritäten im Partnerland anknüpfen, um die Motivation und Eigenverantwortung (**ownership**) der Akteure im Partnerland zu fördern. Dafür sollten Vertreter*innen des Partnerlandes u. a. in vorbereitende Analysen, in die Prozessgestaltung und in die Durchführung der Politikberatung bzw. des Politiktransfers eingebunden werden. Am besten umfasst dies nicht nur Akteure der nationalen staatlichen Ebene, sondern auch der Regional- und Kommunalverwaltungen, der Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft etc. Interaktion auf Augenhöhe, Akzeptanz und Vertrauen bewegen mehr als erzwungener Transfer und paternalistische „Anleitung“.
- ▶ **Einbindung lokaler Akteure: Akteurskonstellationen** sind ein wesentlicher Einflussfaktor. Zentral für den Projekterfolg ist es, gemeinsam mit lokalen Partner*innen alle Akteure zu identifizieren und einzubinden, die wichtig sind, um das Ziel des Beratungs- bzw. Transferprojekts zu erreichen. Das umfasst auch mögliche **Vetospieler*innen**. Die Mitwirkung existierender **Multiplikator*innen** im Partnerland (z. B. Parteien, Politikberater*innen, Wirtschaftsverbände, NGOs, Kirchen, Medien) bzw. der Aufbau eines Pools solcher Akteure, die Einbindung von **Pionieren** des Wandels und die Stärkung von „**change agents**“ können Wandel voranbringen. Wenn Projekte auch lokale umsetzende Akteure fördern, wird Verstetigung vor Ort erleichtert.
- ▶ **Wissensmanagement:** Auch bei der Vermittlung von Problem-, Politik-, Methoden- und Prozesswissen ist auf die **Einbindung lokaler Akteure** zu achten. Werden beispielsweise Analysen und Szenarien im Kontext des Beratungs- bzw. Transferprojekts von Forschungs- und/oder Beratungseinrichtungen im Partnerland (zumindest mit-)erarbeitet, kann dies ihre Qualität sowie die Glaubwürdigkeit und das Vertrauen im Partnerland erhöhen. Zudem erhöht es längerfristig Kapazitäten, denn solche lokalen Akteure können den inhaltlichen Diskurs und die Prozesse auch nach Projektende noch prägen. In Bezug auf Politikwissen kann jenseits des Know-hows zu spezifischen **Instrumenten** und **Innovationen** auch Wissen zu **Strukturwandel-** und **Exnovationspolitiken** sowie zu „**regulatorischen Experimenten**“ vermittelt werden. Auch zur Frage, welche konkreten Wissensprodukte und (Projekt-) **Outputs** zu welchem Zeitpunkt als hilfreich erachtet werden, ist immer wieder die Abstimmung mit den lokalen Partner*innen zu suchen (z. B. technische Inputs, Durchführung von Fachtreffen oder High-Level-Meetings, Management von Stakeholderprozessen, Erstellung von technischer Leitfäden, Unterstützung bei der Ausarbeitung von Gesetzen etc.).
- ▶ **Kommunikation:** Narrative, die im Ursprungsland erfolgreich sind, greifen in einem Partnerland eventuell nicht. Hilfreich kann es deshalb sein, „**co-benefits**“ aufzuzeigen, die zu den politischen Interessen vor Ort passen. Auch ein sensibles „Wording“ von Beratungs-

bzw. Transferzielen kann die Akzeptanz im Partnerland erhöhen. Zusätzlich kann eine durchdachte Kommunikationsstrategie sinnvoll sein. Dafür sollten zusätzliche Kompetenzen und Mittel eingeplant werden.

- ▶ **Flexibles Projektdesign und -budget:** Im Laufe von Beratungs- bzw. Transferprojekten ändern sich immer wieder Anforderungen und Konstellationen gegenüber der Ausgangsplanung, die Projektplanung muss angepasst werden. Für ein solches Nachsteuern ist Reflexivität und Flexibilität erforderlich – sowohl inhaltlich als auch finanziell. So ist es wichtig, Projektziele, die erwarteten Ergebnisse, geplante Lösungswege und Instrumente sowie die Methoden immer wieder zu überprüfen und u. U. anzupassen,
- ▶ **Erfolgskontrolle:** Neben Wirkungsmodellen und -hypothesen sollten frühzeitig (eindeutige) Indikatoren für Projekterfolg definiert werden, am besten gemeinsam mit den Partner*innen. Dabei ist unbenommen, dass konkrete Lern- bzw. Transfererfolge oft erst nach Jahren beobachtbar sind. Dennoch sind eine systematische Erfassung und Bewertung der Wirkungen wichtig. Das trägt dazu bei, auch langfristige Ziele zu erreichen. Die Erreichung von Meilensteinen und die Entwicklung der Indikatoren ist regelmäßig auszuwerten. Für längere und umfassendere Projekte kann sich ein webbasiertes Monitoring-und-Evaluations-(M&E-)System lohnen. Das Monitoring sollte projektbegleitend für Lernprozesse innerhalb des Beratungs- bzw. Transferprojekts genutzt werden. Gleichzeitig ist es wichtig, auch Dilemmata der Erfolgskontrolle zu bedenken. Diese bestehen zum einen in unterschiedlichen Erfolgsverständnissen (siehe Kapitel 3): Einige Akteure werden Erfolg eher an der inhaltlichen Änderung, d. h. dem Outcome und/oder Impact der Beratungsleistung messen, während einige Verwaltungsakteure eher auf den Mittelabfluss als haushälterischem Erfolg fokussieren. Zum anderen sind Wirkungen von Beratungs- bzw. Transferprojekten oftmals nur schwer zuordenbar, denn es wirken diverse interne und externe Einflussfaktoren auf den Prozess (**Problem der kausalen Attribution**). Gleichzeitig stehen Beratungs- und Transferprojekte oftmals unter Legitimationsdruck. Dies kann eine selbstkritische Erfolgsevaluation zusätzlich erschweren.
- ▶ Eine Reihe von **Tools** helfen sowohl bei der Projektplanung und dem Projektmanagement als auch bei der Erfolgskontrolle und der Evaluierung. Ein Beispiel, das die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH für das Management ihrer vergleichsweise großen Projekte nutzt, enthält der Kasten.

Beispiel „Capacity WORKS“

Das Managementmodell „Capacity WORKS“ setzt das an fünf Erfolgsfaktoren an und stellt dafür eine Reihe von Planungs- und Managementtools zur Verfügung:

- ▶ Strategieentwicklung, u. a. auf Basis von Wirkungsmodellen und -matrizen, Umfeldanalysen, Strategieszenarien, Entwicklung und Bewertung strategischer Optionen, Projektübersichtspläne,
- ▶ Vorbereitung und Gestaltung von Kooperation, z. B. Akteurs-, Netzwerk-, Bedarfsanalysen, Instrumente zur Gestaltung von Partnerschaften und zur Vertrauensbildung,
- ▶ Steuerungsstruktur der Zusammenarbeit, z. B. Steuerungsmodelle für Kooperationssysteme, Analyse von Kernthemen und Interventionsfeldern,
- ▶ Management von Prozessen, z. B. Analyse der Prozesslandschaft im Partnerland, Entwicklung von Prozesshierarchie und -design und einer Interventionsarchitektur für das Projekt,
- ▶ Lernen und Innovation, z. B. produktorientiertes Wissensmanagement, Organisationsdiagnose, Lernstrategie.

Wichtige Leitfragen:

- ▶ Welche ethischen Fragen können im anvisierten Beratungs- bzw. Transferprojekt entstehen? Ist die Partnerschaft überhaupt anstrebenswert?
- ▶ Liegen Informationen vor, die ein systemisches Verständnis des (Umwelt-)Problems, das adressiert werden soll, ermöglichen?
- ▶ Haben die Projektbeteiligten eine klare Vorstellung von den Problemen und Bedarfen vor Ort?
- ▶ Wurde für das geplante Projekt ausreichend politische Unterstützung im Partnerland gesichert?
- ▶ Sind Akteure mit lokaler Expertise und Akzeptanz vor Ort in die Projektplanung und -durchführung eingebunden?
- ▶ Wird im Projekt die inhaltliche Planung mit der Einbindung von Stakeholdern verknüpft?
- ▶ Wird auch auf die Kommunikation des Projekts geachtet? Existieren hierfür Mittel und Strategien?
- ▶ Nutzt das Projekt geeignete Tools für Projektplanung, Strategieentwicklung, Aufbau und Steuerung von Kooperation, Prozessmanagement etc.?
- ▶ Existiert ein Erfolgsmonitoring? Werden die Monitoring-Ergebnisse regelmäßig genutzt, um das Projekt nachzusteuern?

6 Perspektiven: Ihre Rolle in der Beratung

Welchen **Beitrag** können Sie bei der umweltpolitischen Beratung in Partnerländern leisten? Ihr praktisches Wissen, Ihre Kenntnisse des Forschungsstands und auch der Argumente, mit denen Sie in Ihrem Arbeitsfeld konfrontiert worden sind, können die Weiterentwicklung von Umweltpolitik dort maßgeblich unterstützen.

Erfahrungen zeigen, dass es nicht damit getan ist, die hiesigen Erfahrungen „eins zu eins“ zu übermitteln. Damit Umweltpolitik tatsächlich wirkungsvoll transferiert und weiterentwickelt wird, muss sie an die jeweiligen **Kontexte** angepasst werden. Das Wissen über diese Kontexte liegt bei Ihren Partner*innen. Und die Anpassung kostet Zeit und Mühe – wie in jedem politischen oder gesetzgeberischen Prozess in Deutschland auch.

Sie können in Beratungsprozessen in unterschiedlichen **Rollen** auftreten. Als **Impulsgeber*in** können Sie beispielsweise kurzzeitig in das Partnerland reisen und Ihre fachlichen oder methodischen Kenntnisse teilen – oder auch Delegationen empfangen. Als **Prozessmanager*in** würden Sie, ggf. zusammen mit einem Team, ein Beratungsprojekt von der Konzeption, über die Akquise von Mitteln, die Koordination der Beratung, evtl. die eigentliche Beratung bis zur Erfolgskontrolle selbst durchführen. Dafür sollten Sie ausreichend Zeit einplanen.

Lohnen sich diese Aufwände? Ja, und zwar in mehrfacher Hinsicht: Wenn es gelingt, das Partnerland zu umweltpolitischen Anstrengungen zu motivieren, dann kann sich langfristig der Umweltzustand vor Ort verbessern. Zudem ergeben sich vielleicht auch auf internationaler Ebene neue Möglichkeiten, um Ihr Anliegen voranzutreiben. Das könnte dann wiederum auch für Deutschland neue Spielräume eröffnen, etwa durch ein gemeinsames Auftreten in internationalen Foren – die Weiterentwicklung von Umweltpolitik wird ja häufig durch europäische und internationale Prozesse vorangetrieben. Nicht zu unterschätzen sind auch die Lernprozesse, die sich aus der Anpassung an andere nationale Kontexte ergeben: Beispielsweise spielen in vielen Schwellenländern soziale Ziele der Armutsbekämpfung eine zentrale Rolle bei der Ausgestaltung von Umweltpolitik. Auch in Deutschland wird versucht, sozial benachteiligende Verteilungs- und Einkommenseffekte von Umweltpolitik zu mindern. Eine noch engere Verknüpfung der sozialen und der Umweltagenda könnte für die hiesige Umweltpolitik neue Impulse für eine sozial-ökologische Transformation zur Nachhaltigkeit bringen.

Damit das gelingt und die Potentiale internationaler Beratung ausgeschöpft werden, sind zwei (teils bereits oben angesprochene) **Leitprinzipien** besonders wichtig:

- ▶ Erstens die Begegnung und Zusammenarbeit auf **Augenhöhe**. Auch wenn es ein Ungleichgewicht in Bezug auf Budgets, personelle Kapazität, Wissen etc. gibt: Die Erfahrungen und das Wissen um die Bedingungen im Partnerland sind zwingend für den Projekterfolg nötig.
- ▶ Zweitens ist für erfolgreiches Politiklernen bzw. erfolgreichen Transfer die Entwicklung von Verantwortungsübernahme (**ownership**) nicht nur im Partnerland, sondern auch im Ursprungsland eine wichtige Voraussetzung. Sie können diese durch Rückbindung des Projektes an die Leitungsebene, an zentrale politische Strategien, an ein Regierungsprogramm etc. sichern. In vielen Beratungsprogrammen sind formelle Erklärungen zur Unterstützung von Projekten erforderlich oder zumindest günstig für ihre Bewilligung.

Viel Erfolg bei Ihren Aktivitäten!

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de
[f/umweltbundesamt.de](https://www.facebook.com/umweltbundesamt.de)
[t/umweltbundesamt](https://www.twitter.com/umweltbundesamt)

Autorinnen & Autoren

Dr. Julia Teebken & Dr. Klaus Jacob
Freie Universität Berlin

Franziska Wolff & Dirk Arne Heyen,
Öko-Institut e.V.

Wir bedanken uns herzlich bei unseren Interviewpartner*innen für die aufschlussreichen Einblicke in die politisch-administrative Praxis. Ebenfalls möchten wir uns bei den Kommentator*innen der Handreichung für ihre Hinweise und Ergänzungen und bei den Teilnehmenden des virtuellen Fachgesprächs am 19.04.2021 für weitere hilfreiche Anregungen bedanken.

Projekt

Identifizierung und Systematisierung
der Erfolgsfaktoren von Umweltpolitiktransfer

Finanziert im Rahmen des
Ressortforschungsplans des BMUV
FKZ 3717 18 101 2

Redaktion

I 1.2/Katharina Lenz, Hans-Joachim Hermann

In Zusammenarbeit mit:
Daniel Eichhorn (I 1.1), Claudia Kabel (I 1.2) und
Ralph Wollmann (I 1.2, PB 3)