

Regional Governance – Operationalisierungen und Wirkungspfade zu einem anerkannt uneindeutigen Begriff

Kim Pollermann

Thünen-Institut für Ländliche Räume



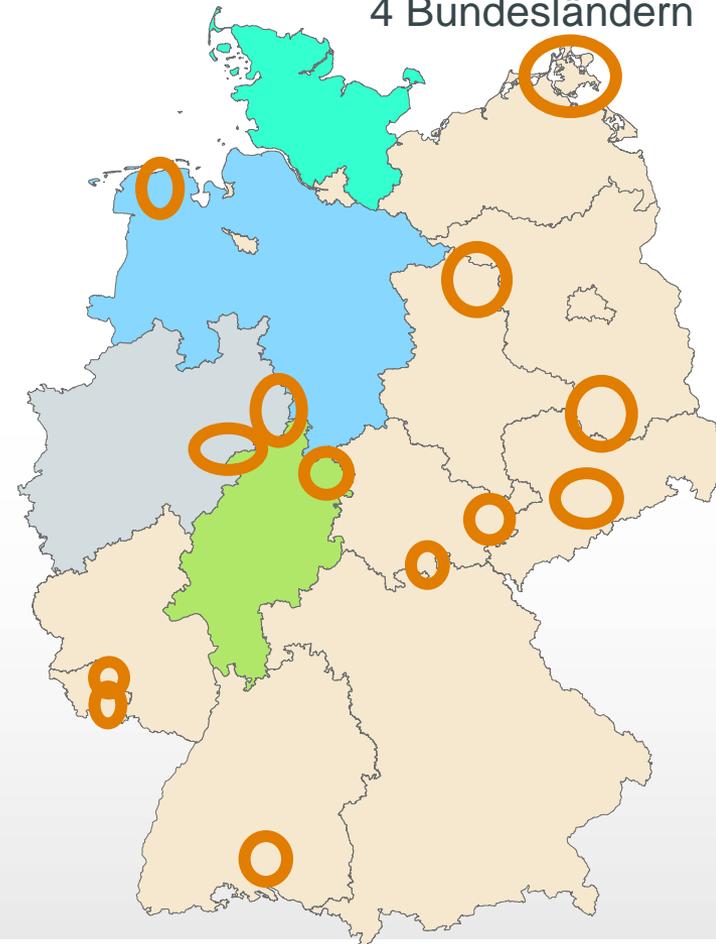
Übersicht

- **Begriffsgeschichte und -klärung**
- **Anforderungen an Operationalisierung**
- **Wirkungspfade**
- **Beispiel LEADER**

Hintergrund

- **Thünen-Institut für Ländliche Räume:**
Bundesforschungsinstitut / Ressortforschung für
Bundesministerium für Ernährung und
Landwirtschaft (BMEL) in Deutschland
- **Derzeit Mitarbeit in zwei Projekten:**
 - 5-Länder Evaluierung der
Entwicklungsprogramme für den Ländlichen
Raum (ELER 2014-20):
Schwerpunkt LEADER in Schleswig-Holstein,
Niedersachsen, NRW, Hessen (baut auf
Projekt zu 2007-13 auf)
 - Begleitforschung Land(auf)Schwung:
Schwerpunkt Governance / **13** Regionen in
ganz Deutschland (Modellvorhaben BMEL)

115 LEADER-Regionen in
4 Bundesländern



Aufstieg des Begriffs „Governance“

- Im Englischen lange existierendes, aber ungebräuchliches Wort, dann seit 30 Jahren rasanter Aufstieg
- Mittlerweile im englisch- und deutschsprachigen Diskurs ubiquitär
- „Governance“ und „nachhaltige Entwicklung“ – „Leerformelverdacht“ (vgl. Offe 2008) / „Beliebtheit aufgrund Beliebigkeit“ (vgl. Pollermann 2007).

Hoffnungsträger „Governance“ ?

- Geändertes Staats- und Planungsverständnis
- Auch für Politik bedeutsam: aktivierende Förderansätze
- Zusammenwirken verschiedener Handlungslogiken und gesellschaftlicher Bereiche (Staat, Wirtschaft, Zivilgesellschaft)
- Begriff: normativ oder heuristisch
- Definition: absichtsvolle Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte (Institution <> AkteurInnen)



Margot Kessler / pixelio.de

Governance von

Κυβερνάω (gr.) / *gubernare* (lat.) =
Steuern eines Schiffes

*Gubernator = Steuermann des
Staatsschiffes*

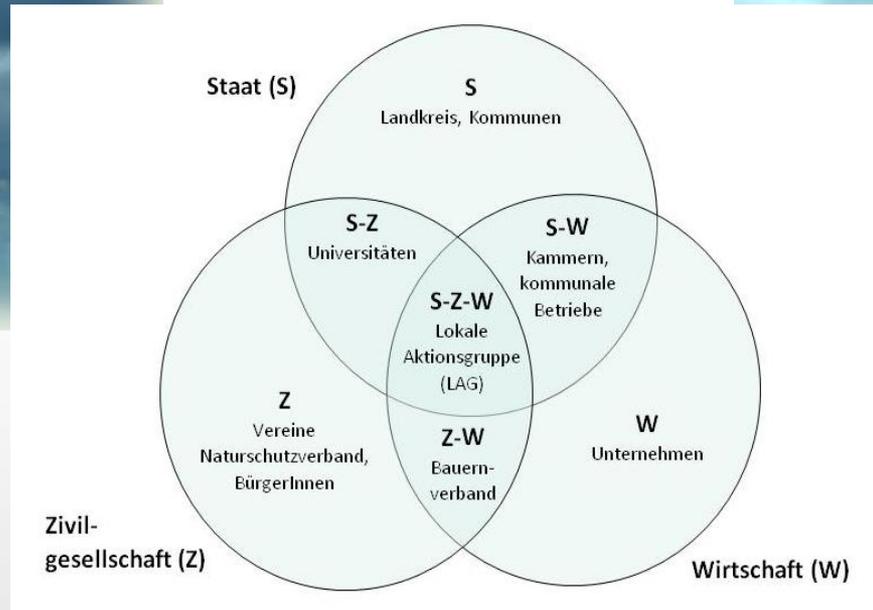
*Governance = Steuerung ohne den einen
Steuermann*

Governance vs. Gubernator

verändert nach: Margot Kessler / pixelio.de



verändert nach: Margot Kessler / pixelio.de



Fragestellungen und Probleme

- **Wie Diskurse zu (Regional-)Governance nutzen, um Wirkungen zu messen und/oder zur Weiterentwicklung von Politikoptionen nutzen**
- **Die Herausforderungen rücken die Anforderungen an ein Verstehen von Governance-Prozessen in Richtung eines allumfassenden „Welterklärungsansatzes“ (Mikro- bis Makroebene, Steuerung => Wirkung)**
- **Governance-Forschung kapituliert vor Überkomplexität „Region“**
- **Forschungsliteratur (z. B. Grande 2012) zeigt, dass Kenntnisstand zu Effekten der verschiedenen Governance-Formen noch sehr begrenzt ist**



Angela Parszyk / pixelio.de

Kritik am Governance-Diskurs = Inhaltliche und konzeptionelle Schwächen

- Unklarheiten und wenig Neues (Modebegriff) => Erfordernis der klaren Operationalisierung und Definition
- Inhaltliche Defizite der Governance-Forschung (insbesondere die Ausblendung wesentlicher Aspekte, z. B. Illusion der Gleichrangigkeit unter Ausblendung der Macht-Ungleichgewichte) => Einbeziehen dieser Aspekte, aber Überkomplexität nicht lösbar
- Mangelnde methodische Ausgereiftheit der Governance-Forschung => Stärkung der empirischen Erfassbarkeit, erheblicher Aufwand
- Tatsächliche Effekte der bisheriger Änderungen bzw. Governance-Ansätze werden überschätzt => tatsächliche Effekte messen (weg vom rein Deskriptiven, Möglichkeiten realistisch einordnen)

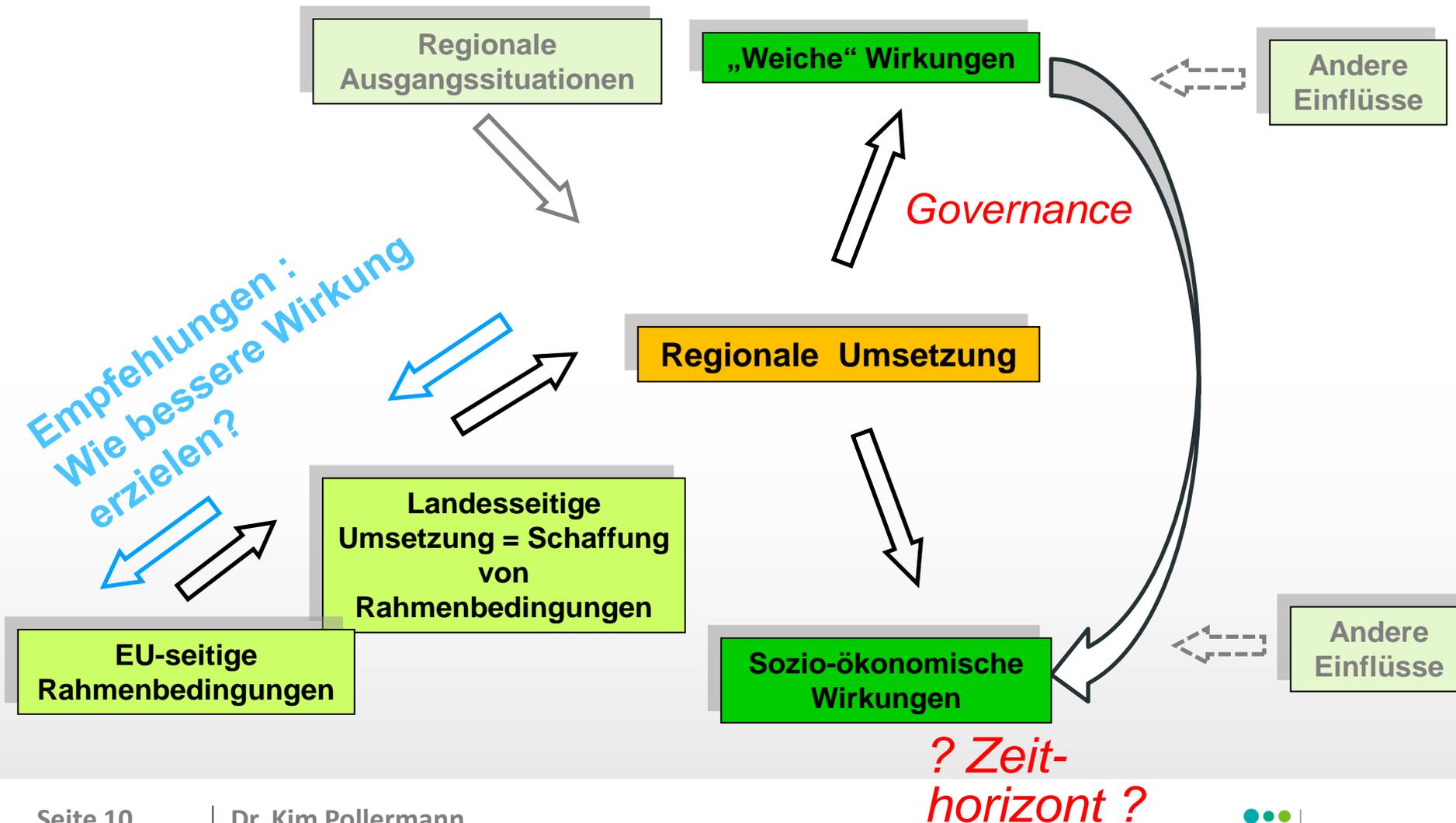
An Weiterentwicklungen anknüpfen und empirische Zugänge stärken

- **Wer** Entscheidet, **wie** (formell und informell) und **worüber**: Gestaltungsspielraum (Wirtschaft, Staat, Zivilgesellschaft innerhalb Governance-Arrangement und außerhalb)
- Alle drei Handlungslogiken diskutieren (Output, nicht nur Zusammenspiel im Prozess)
- Theoretisch: Triple-G-Modell mit drei Perspektiven **Government, Governance und Gouvernamentalität** (Arts und Visseren-Hamakers 2012, Lintz 2017) **oder Systematisierung Governance-Formen**
- Instrumentell: Prognostische Erfolgskontrolle oder Ex-Ante-Evaluierung

Operationalisierung

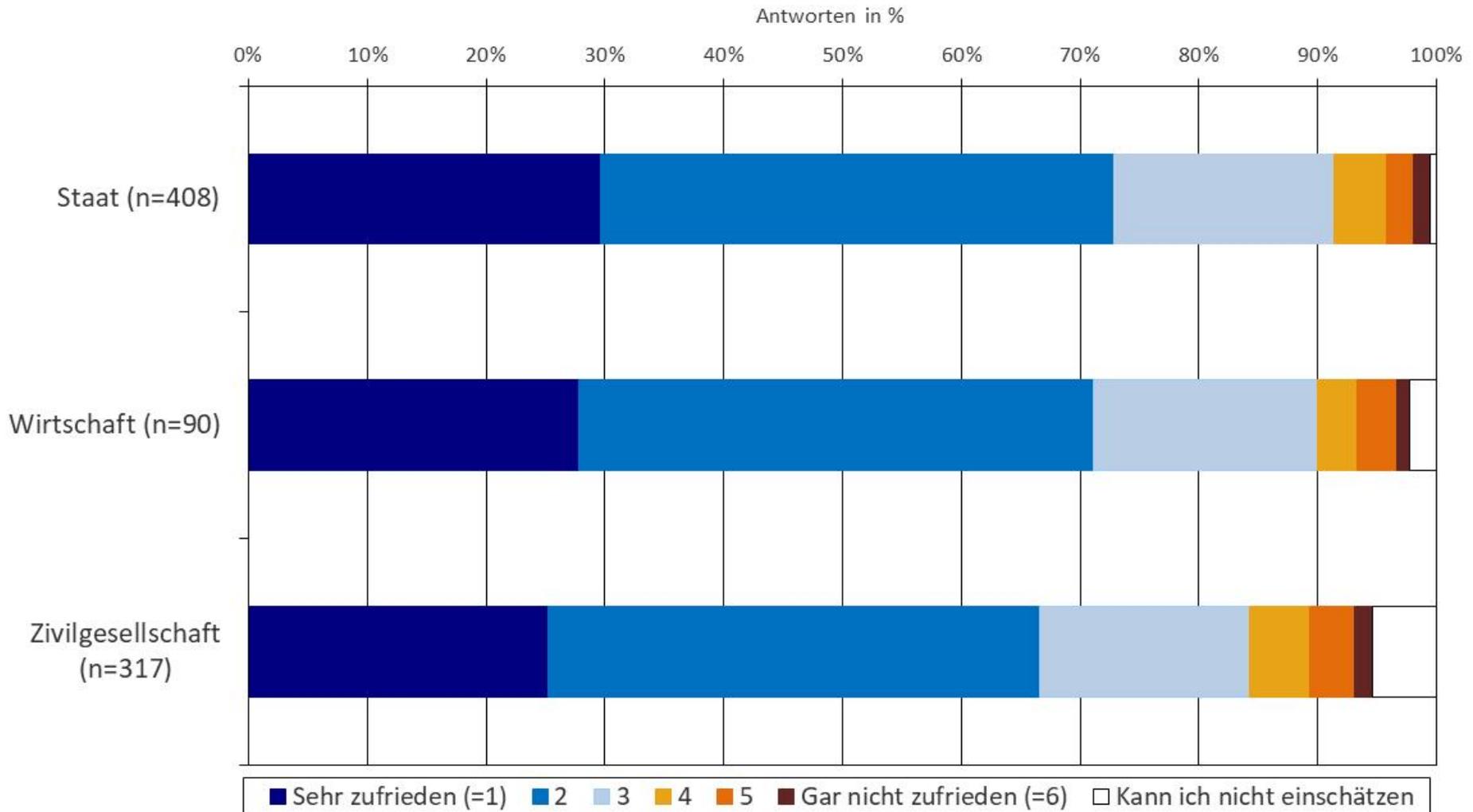
- **Governance-Theorien und Indikatorensets vorhanden, aber als „Weltmodell“ zu komplex**
- **Operationalisierung je nach Evaluierungsfokus strukturieren**
- **Strukturvariablen und Performance-Indikatoren**
- **Programmlogik und einzelne Indikatoren**

Evaluierungsaspekte des LEADER-Ansatzes



Empirie I: Legitimationsaspekte am Beispiel LEADER

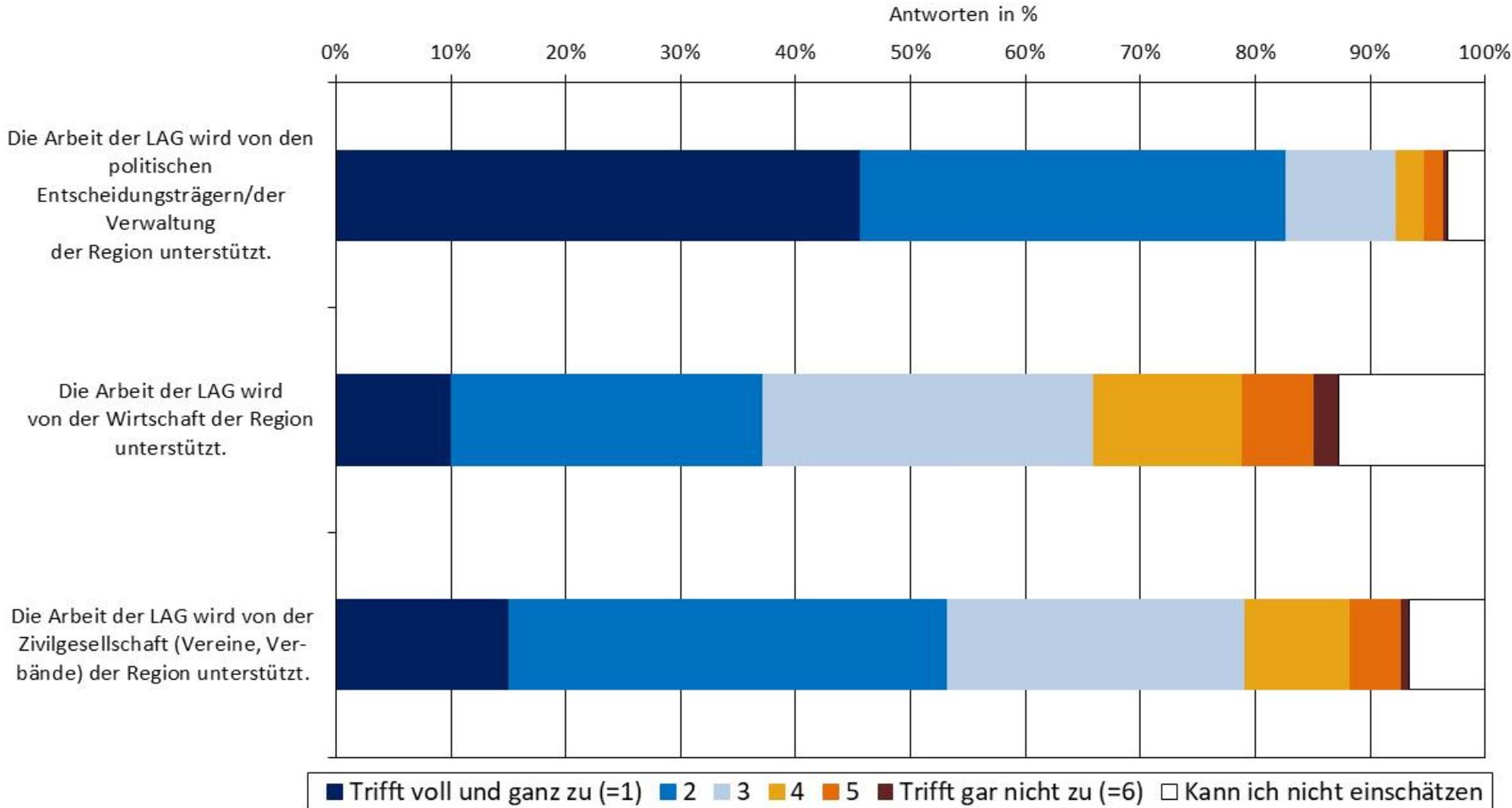
Wie zufrieden sind Sie mit folgenden Aspekten in der LAG: Ablauf von Entscheidungsprozessen ?



Quelle: LAG-Befragung 2017 -Niedersachsen

Empirie II: Mobilisierung von Unterstützung

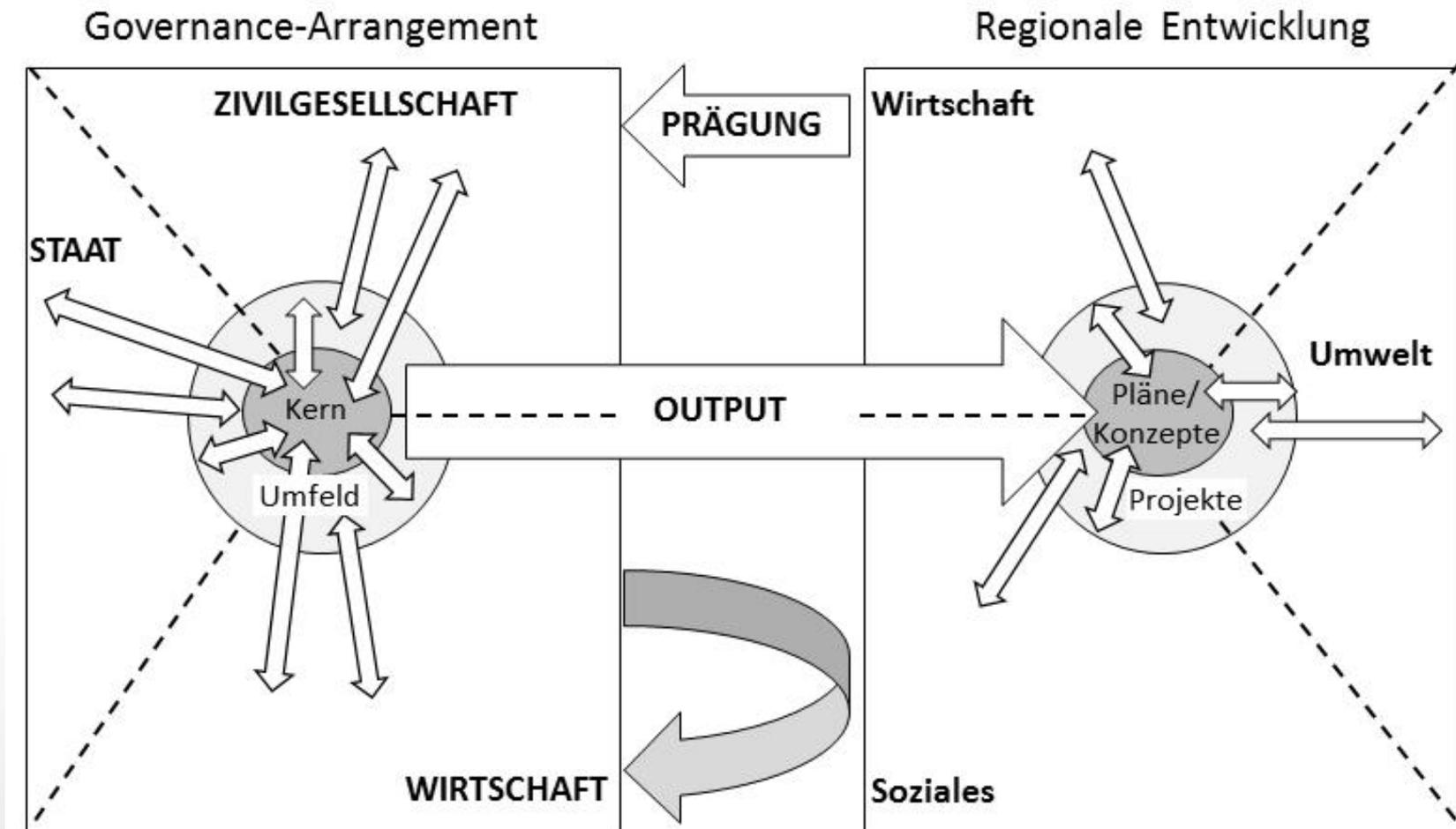
Inwieweit treffen folgende Aussagen zur Unterstützung der Lokalen Aktionsgruppe (LAG) zu?



Anzahl der Antworten(n) = 899

Quelle: LAG-Befragung 2017 -Niedersachsen

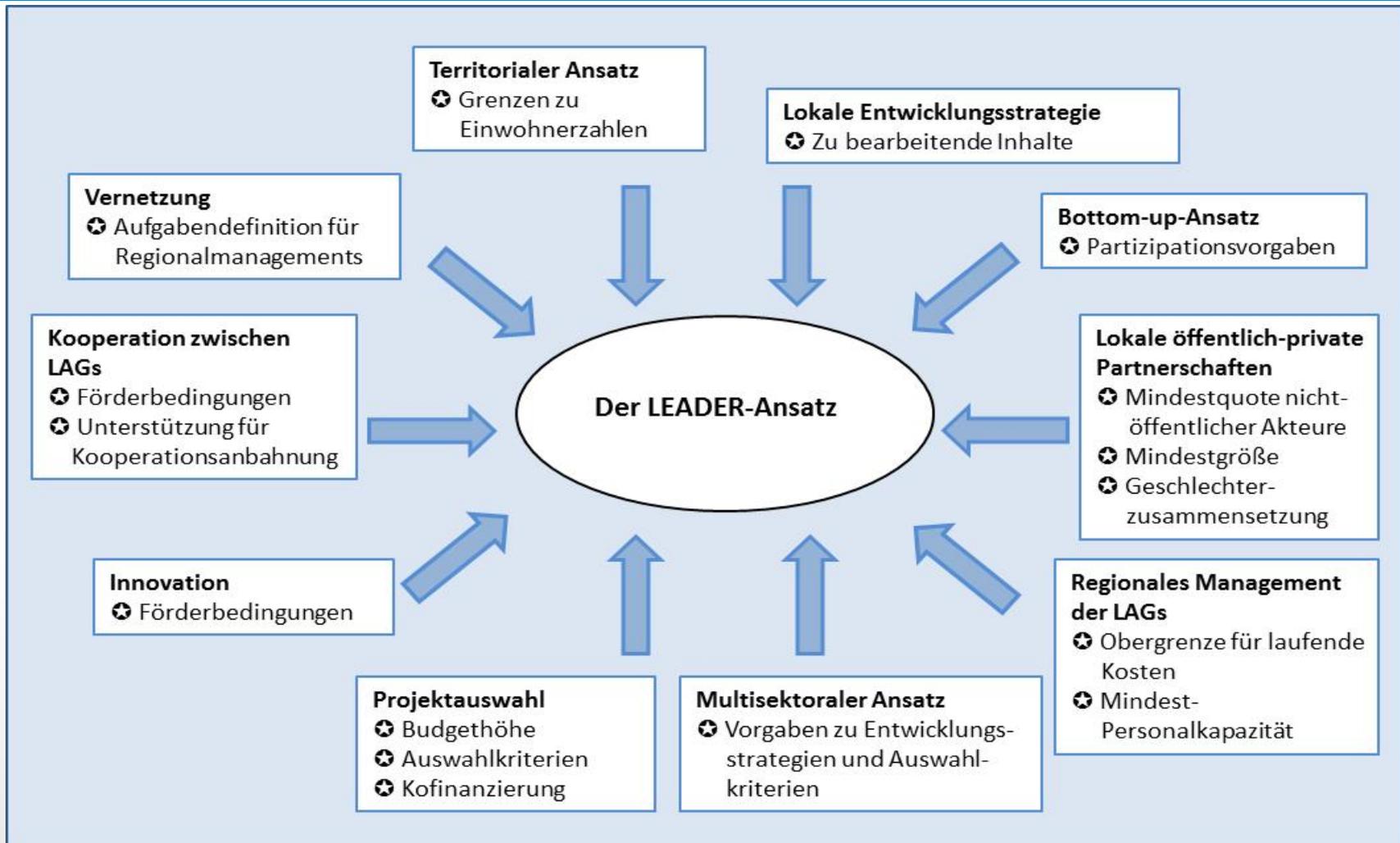
Systematisierung Governance-Wirkungskette



Herausforderungen

- Trotz mangelndem Wirkungsmodell können aus den relevanten Theorien zumindest Variablen zusammengestellt werden, die die Basis für die Analyse von Governance-Prozessen sein können
- Für die Wirkungserfassung müssen einzelne Wirkungsketten identifiziert werden, theoretische Fundierung Akteurzentrierter Institutionalismus (AZI): Akteure, Akteurskonstellation, Institution, Situation
- Konzipierungen:
Wirkungsweise der LEADER-Prinzipien („**Grundannahmen**“),
Operationalisierung der EU- und Landesvorgaben „**Stellschrauben**“ =>
Regionale Umsetzung => relative Wirkung/Performance
Zentrale **Performance**-Indikatoren (Innovation) erklären

Stellschrauben



Zusammendenken AZI und Interventionslogik

Governance

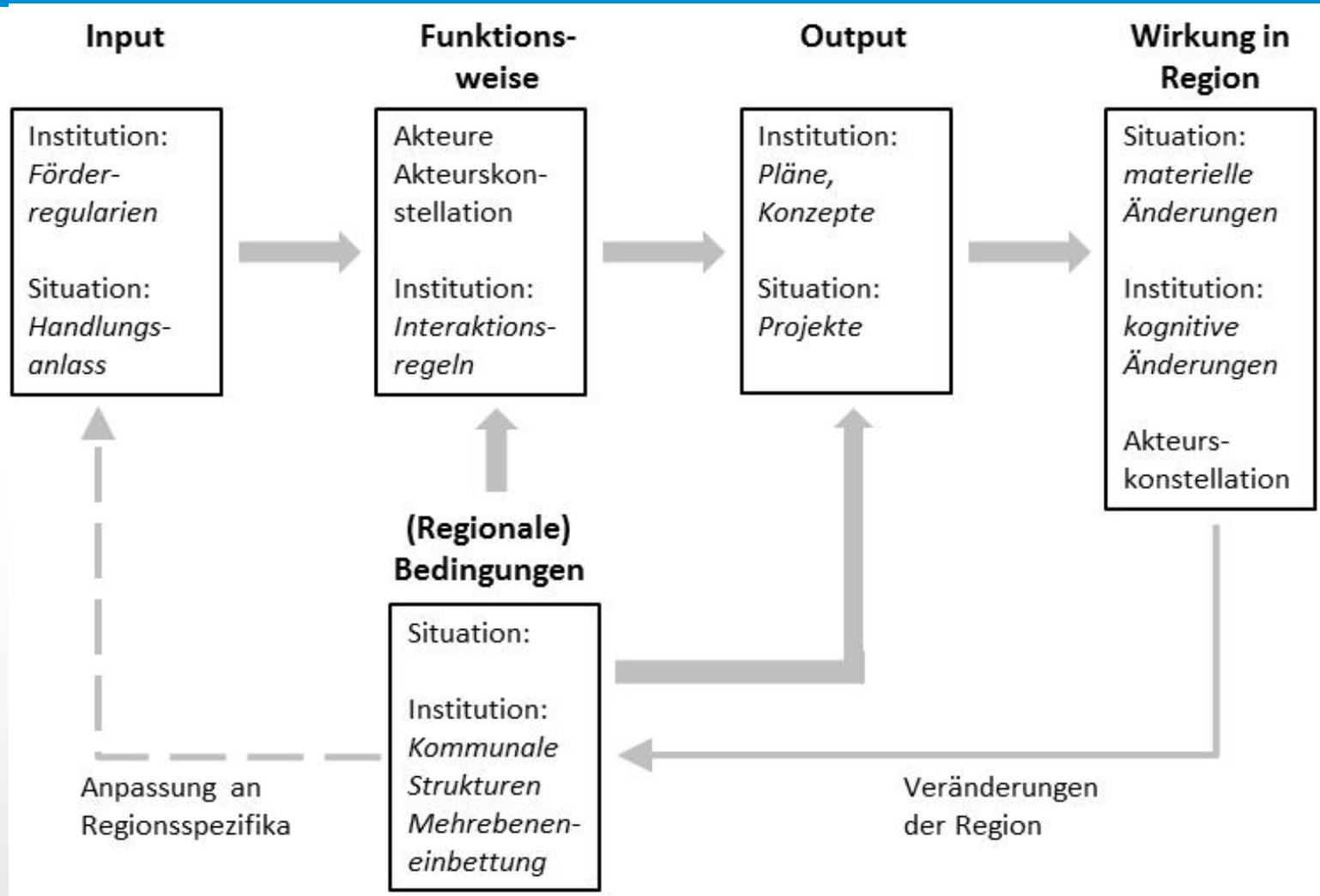
AZI:

Akteure

Akteurs-
konstellation

Institution

Situation



Differenzierungen für Wirkungsanalysen nach Handlungsfeld (oder wie viele Interventionslogiken)

- **Daseinsvorsorge:** Angebote, Nachfrage, Relation in Region (Einzelprojekt bedingt sinnvoll)
- **Wirtschaft (in der LEADER-Praxis oft Tourismus):** Gesamtwirtschaft (Zeit, Interventionsgröße)
- **Bildung für nachhaltige Entwicklung** (eigentliches Interesse wäre Wirkung durch späteres Handeln...)
- **Mobilität: Erreichbarkeitsanalysen** (Zeit, Differenzierung nach Zielen, Mobilitätsarten)
- **Klimaschutz:** sehr komplex, jedoch gibt es für verschiedene Maßnahmentypen eine „gemeinsame Währung“: CO₂-Äquivalente (also wohltuender Kontrast z. B. zu Lebensqualität)

Wirkung in einer Region?!

- Regionale Fallstudien: Wirkungszusammenhänge nach Themenfeldern (Angebote zur Daseinsvorsorge, Mobilität, Tourismus/Wirtschaft)
- Qualität des Outputs durch Projekte, Einfluss eines RM und weiterer Merkmale (offene Partizipation = mehr Ideen)
- Fokus: Wirkungserfassung? Oder Wirkungsverbesserung?
- Verbindung mit Grundlagenforschung:
Information über Wahrscheinlichkeit der Erreichung geplanter Effekte (nicht unbedingt deren Eintreten!)
- Programmwirkung nicht für gesamte Themenbreite erfassbar

Was ist auch programmweit messbar?

- „Input“ als **Stellschrauben** der Programmgestaltung systematisieren und Finanzmittel, welche Ausprägung erzielt die relativ höhere Wirkung (Annahme: Bei „guter“ Funktionsweise und Output wird sich schon die gewünschte Wirkung einstellen?)
- „Funktionsweise“ als Wirkungsvorraussetzung (Systematisierung über **Schlüsselindikatoren** und getrennte Betrachtung von Staat, Wirtschaft, Zivilgesellschaft)
- **Qualität** (aber nicht Wirkung des) „Output“: Proxi = innovative Projekte
- Für Wirkung auch „Bedingungen“ operationalisieren => pro Handlungsfeld **eigene Interventionslogiken** und/oder Notwendigkeit mit Black Boxes / Ausschnitten zu arbeiten

Governance und LEADER: Von Implementierungskontrolle bis zu Wirkungen am Ende der Wirkungskette

Bis 2019: LEADER und Performance-Beeinflussung durch LEADER: Implementierung (mehr oder weniger)

- „Neue“ Handlungsansätze, Ideengenerierung, Ideentransfer
 - Aktivierung ehrenamtliches Engagement
 - Qualitätsverbesserungen durch Beratung
 - Mitnahmeeffekte bei Projekten (aber nicht Verdrängungseffekte in Region)
- => Befragungen in 115 Regionen (RM, LAG (N=2000), Projekte (N=1200))

Ab 2019: Fallstudien in acht LEADER-Regionen

(inkl. Befragung Externe) => reale Netto-Wirkung rückt in den Vordergrund, Ergebnisse sind aber für Programmgestaltung 2020+ irrelevant ...

=> vorher „Stellschraubenvergleich“ im 4-Länder-Bericht

Fazit

- **Der Pudding ist gut beschreibbar => über die Jahre ist er gut fest geworden**
- **Aber er ist so groß, dass das an die Wand Nageln sehr unhandlich ist**
- **Daher Aufteilen und in kleinen Portionen an die Wand nageln**
- **Dann kann die Governance-Forschung einen sinnvollen Beitrag für die Systematisierung von Evaluationen leisten (und die Governance-Forschung kann von Evaluationssystematik profitieren)**

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!

Pollermann, K (2019) Regional Governance – Begriffe, Wirkungszusammenhänge und Evaluationsansätze. Thünen Working Paper (in Fertigstellung).

Kontaktadresse:

kim.pollermann@thuenen.de

Thünen-Institut für Ländliche Räume

Bundesallee 64

38116 Braunschweig

www.eler-evaluierung.de

www.thuenen.de



Literatur

Arts B, Visseren-Hamakers I (2012) Forest governance: a state of the art review. In Arts B, Bommel Sv, Ros-Tonen MAF, Verschoor GM (Hrsg.), Forest People Interfaces. Understanding Community Forestry and Biocultural Diversity. (pp 241-257). Wageningen: Wageningen Academic Publishers

Diller C (2016) Die «Zweite Generation» Zum Stand und zu den Perspektiven der theorie-basierten Regional-Governance-Forschung in Deutschland. disP-The Planning Review 52(3): 16-31

Foucault M (1979) Governmentality. Ideology & Consciousness 5: 5-21

Fürst D, Lahner M, Pollermann K (2006) Entstehung und Funktionsweise von Regional Governance bei dem Gemeinschaftsgut Natur und Landschaft. Beiträge zur räumlichen Planung 82, Hannover

Grande E (2012) Governance-Forschung in der Governance-Falle? – Eine kritische Bestandsaufnahme. PSV 53 (4): 565-592

Griffin L (2012) Where is Power in Governance? Why Geography Matters in the Theory of Governance. Political Studies Review 10: 208-220

Haus M, Heinelt H (2005) Neue Formen des Regierens auf lokaler Ebene. In: Haus M (eds) (2005) Partizipation und Führung in der lokalen Politik. Nomos, Baden-Baden: 15-75

Lintz G (2017) Foucault statt Fürst? Gedanken zu einem an Bedeutung gewinnenden Paradigma. Raumforschung und Raumordnung – Spatial Research and Planning 75: 319-325

Offe C (2008) Governance – „Empty signifier“ oder sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm. In: Schuppert GF, Zürn M (eds) Governance in einer sich wandelnden Welt. VS-Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden: 61-76

Pollermann K (2007) Prozessintegrierte Evaluationen zur nachhaltigen Regionalentwicklung. disP-The Planning Review 169: 68-79

Pollermann K (2018) Regional Governance – Begriffe, Wirkungszusammenhänge und Evaluationsansätze. Thünen Working Paper (in Fertigstellung)