



Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik

ISG Working Paper No. 4

Konzept einer Governance-Analyse eines innovativen arbeits(markt)politischen Programms

Helmut Hägele

Mai 2008

(aktualisiert September 2009)

ISG WORKING PAPER SERIES

ISG – Institut für Sozialforschung
und Gesellschaftspolitik GmbH
Barbarossaplatz 2
50674 Köln

Konzept einer Governance-Analyse eines innovativen arbeits(markt)politischen Programms

Helmut Hägele

ISG Köln

Mai 2008

(aktualisiert September 2009)

Zusammenfassung: Im Rahmen der vom ISG-Institut durchgeführten Evaluation des innovativen arbeitspolitischen Programms INNOPUNKT im Land Brandenburg stellte sich die Frage nach dem Gegenstand von Innovation und der Erfassung und Bewertung innovativer Aspekte. Dabei zeigte sich frühzeitig, dass eine Begrenzung auf Instrumente und Maßnahmen, d. h. die Inhalte von Arbeitspolitik nicht ausreicht, um die Gesamtheit und Komplexität von Arbeitspolitik zu erfassen. Untrennbar damit verbunden sind auch Aspekte der Politikgestaltung wie Politikformulierung und -umsetzung, Begleitung, Steuerung und Nachbereitung und schließlich der Berücksichtigung von Kontext- und Rahmenbedingungen auf den verschiedenen Ebenen der Programmumsetzung.

Der vorliegende Beitrag entwickelt unter Rückgriff auf das an Bedeutung gewinnende Konzept der Governance und dessen Begriffskernen einen umfassenden Forschungsansatz und ein strukturiertes Analyseraster, um Innovation in der Arbeitspolitik zu erfassen. Dabei wird gezeigt, dass der Aspekt der Politikgestaltung („wie wird es gemacht“) nicht von dem inhaltlichen Aspekt („was wird gemacht“) getrennt werden kann. Diese beiden Seiten einer Medaille finden sich in tabellenartig aufgebauten und strukturierten Rastern wieder, entlang derer die Untersuchung fortgesetzt worden ist.

Schlüsselwörter: Governance-Analyse, Implementationsanalyse, Innovation, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Arbeitspolitik

1. Vorbemerkung

Das ISG-Institut wurde vom brandenburgischen Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie (MASGF) beauftragt, das innovative Landesprogramm INNOPUNKT, mit dem neue Wege und Vorgehensweise in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik erprobt werden, zu evaluieren.¹ In diesem Programm werden in einem partnerschaftlichen Prozess arbeitspolitische Themen ausgearbeitet, die in Kampagnen genannten Schwerpunktaktionen von bis zu fünf Projekten, die ein Wettbewerbsverfahren erfolgreich absolvierten, bearbeitet werden. Im Zuge der Evaluation stellte sich nun die Aufgabe, Innovation in der Arbeitspolitik zu fassen und zu bewerten. Hierzu wurde auf Basis der Governance-Analyse ein umfassendes Analysekonzept entwickelt, welches in mehrfacher Hinsicht über das herkömmliche Verständnis von Implementationanalyse hinausgeht. Diese Entwicklung war Teil eines umfangreicheren projektinternen Papiers. Der nachstehende Text enthält die Passagen, die der Governance-Analyse zu arbeitspolitischen Schwerpunktthemen einschließlich der Politikgestaltung im weiteren Sinne auf der Kampagnenebene gewidmet sind und nach einer redaktionellen Überarbeitung als zusammenhängender Text präsentiert werden.

2. Zum Begriffsverständnis von Governance als Ausgangspunkt

Der Governance-Begriff ist nach wie vor nicht eindeutig bestimmt und eher als diffus zu bezeichnen. Zudem sind in den verschiedenen Disziplinen unterschiedliche Entwicklungen und damit einhergehende differierende Begriffsbestimmungen festzustellen.² Im Kontext der Evaluation von INNOPUNKT geht es um gemeinwohlorientierte, auf die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik fokussierte Staatlichkeit, womit rein privatwirtschaftliche Governance-Strömungen, wie sie z. B. der Corporate Governance eigen sind, außen vor bleiben.

Der Nutzen des Governance-Ansatzes für ein Analysekonzept kann mittels des Vergleichs dreier Begriffspaare³ erfolgen:

- Das erste besteht aus Governance und Steuerung. Hier hat Mayntz darauf hingewiesen, dass der Schritt von der Steuerung zur Governance überfällig gewesen sei, weil die kognitiven Prämissen der Steuerungstheorie, insbesondere die (eindimensionale) Unterscheidbarkeit zwischen Steuerungssubjekt und -objekt entfallen sei. Vereinfachend schlussfolgert sie: „Faßt man [...] den Unterschied der beiden Perspektiven noch einmal grob zusammen, dann kann man die Steuerungstheorie als akteurzentriert und die Governance-Theorie als institutionalistisch bezeichnen. [...] Bei ihr [*der Steuerungstheorie H.H.*] steht das handelnde Steuerungssubjekt im Vordergrund, bei der Governance-

¹ Siehe auch Hägele, H.; Webel, H.: Evaluation des Förderprogramms „Innovative arbeitsmarktpolitische Schwerpunktförderung im Land Brandenburg (INNOPUNKT)“, Endbericht, Köln/ Berlin 2009, hrsg. vom MASGF, der zwischenzeitlich veröffentlicht ist: http://www.masgf.brandenburg.de/media/lbm1.a.1336.de/ip_evaluation0809.pdf.

² Als einleitender Überblick siehe z. B. Schuppert, G.F.: Zauberwort Governance – Weiterführendes Forschungskonzept oder alter Wein in neuen Schläuchen? In: WZB-Mitteilungen Heft 114, Dezember 2006, S. 53 – 56 und Treib, O.; Bähr, H.; Falkner, G.: Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification. *European Governance Papers (EUROGOV)* No. N-05-02, Wien 2005. <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-05-02.pdf>.

³ Z. B. Schuppert, G.F.: Zauberwort Governance – Weiterführendes Forschungskonzept oder alter Wein in neuen Schläuchen? In: WZB-Mitteilungen Heft 114, Dezember 2006, S. 53 – 56.

Theorie dagegen die Regulationsstruktur, eine Schwerpunktsetzung, die in beiden Fällen mit der Genese des Ansatzes zusammenhängt.“⁴

- Das zweite Vergleichspaar setzt sich aus Management und Governance zusammen. Während die Managementperspektive die Binnensicht der öffentlichen Verwaltung in den Vordergrund stellt, lenkt die Governance-Perspektive die Sicht auf das Verhältnis von staatlichen und nicht-staatlichen (privaten und gemeinnützigen) Akteuren. Koordinationsleistungen, Kombinationen verschiedener Steuerungsformen, Koproduktion und Selbstregulierung sind Schlagwörter der neuen Sichtweise. „Getting institutions right“ ist die zentrale Frage des Governance-Ansatzes während die überkommene Managementperspektive nach „getting prices/ incentives right“ fragt.
- Das dritte Vergleichspaar schließlich besteht aus Government und Governance. Benz ordnet dem Governance-Konzept die Begriffe der „institutionellen Struktur“, des „Netzwerks“, der „Steuerung“ und der „sozialen Handlungskoordination“, etc. zu und beschreibt gewissermaßen die organisatorische Seite des Governance-Ansatzes.⁵

In Anlehnung an Benz kann der Begriffskern von Governance für die Zwecke der Evaluation nunmehr folgendermaßen bestimmt werden:⁶

1. Governance bedeutet Steuern und Koordinieren (oder auch Regieren) mit dem Ziel des Managements von Interdependenzen zwischen Akteuren.
2. Steuerung und Koordination beruhen auf institutionalisierten Regelsystemen, wobei in der Regel Kombinationen aus unterschiedlichen Regelsystemen (Markt, Hierarchie, Mehrheitsregel, Verhandlungsregeln) vorliegen.
3. Governance umfasst auch Interaktionsmuster und Modi kollektiven Handelns, welche sich im Rahmen von Institutionen ergeben (Netzwerke, Koalitionen, Vertragsbeziehungen, wechselseitige Anpassung im Wettbewerb).
4. Prozesse des Steuerns bzw. Koordinierens sowie Interaktionsmuster, die der Governance-Begriff erfassen will, überschreiten in aller Regel Organisationsgrenzen, insbesondere aber auch die Grenzen von Staat und Gesellschaft, die in der politischen Praxis fließend geworden sind. Politik in diesem Sinne findet i. d. R. im Zusammenwirken staatlicher und nicht-staatlicher Akteure statt.

Zusammenfassend „... zielt die Governance-Perspektive darauf, Strukturen, Mechanismen und Wirkungen der Bewältigung von Interdependenzen zwischen individuellen, kollektiven oder korporativen Akteuren zu beleuchten. Dabei greift sie auf ein heuristisches Instrumentarium zurück, das es erlaubt, Typen von Koordinationsstrukturen zu identifizieren, die man je nach Gegenstand der Analyse in einem Kontinuum zwischen Markt und Staat einordnen oder in Katego-

⁴ Mayntz, R.: Governance Theorie als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: Schuppert, G.F. (Hrsg.): Governance-Forschung – Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden 2005, S. 16.

⁵ Benz, A.: Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: ders. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen – Eine Einführung, Wiesbaden 2004, S. 11 – 28.

⁶ Ebenda, S. 25.

rien wie Wettbewerb, Netzwerke, Verhandlungen oder Gemeinschaft fassen kann, um das Zusammenwirken dieser Koordinationsstrukturen zu analysieren.⁷

Ein weiterer Vorteil des Governance-Konzepts liegt somit in der umfassenden Sichtweise des Interdependenzverhältnisses zwischen staatlicher und nicht-staatlicher Sphäre, die sämtlichen relevanten Formen der Entscheidungsfindung, des policy-outputs und der Politikfeldgestaltung umfasst. Die verschiedenen Formen von Governance können den drei Dimensionen von Politics, Polity und Policy zugeordnet werden, und zwar jeweils im Spannungsfeld von staatlicher Intervention und gesellschaftlicher Autonomie:⁸

- Politics bezeichnet die **prozesshafte** Dimension von Politik einschließlich der politischen Verfahren der Interessendurchsetzung wie Wahlen, Abstimmungen, Lobbyismus, etc. sowie der Handlungsspielräume politischer Akteure.
- Polity bezieht sich auf die **institutionelle** Ordnung politischer Systeme und kann formellen, wie z. B. bei Gesetzestexten, verbindlichen Anweisungen, aber auch informellen, wie z. B. bei ungeschriebenen Spielregeln von Interaktion oder Handlungskoordination, Charakter haben.
- Policy umfasst die **inhaltliche** Dimension der Regulierung des gesellschaftlichen Zusammenlebens und wird im Deutschen meist mit Sachpolitik oder Politikfeld umschrieben.

Allerdings soll nicht verschwiegen werden, dass das Governance-Konzept in verschiedener Hinsicht noch nicht hinreichend ausgereift ist. Von den derzeitigen schwächeren Punkten sollen hier zwei angeführt werden in der Absicht, diese bei den nachfolgenden Konkretisierungen und Operationalisierungen angemessen zu berücksichtigen. Zum einen handelt es sich um den normativen Gehalt des Konzepts und zum anderen um die relativ schwach ausgeprägte Wirkungs- oder Ergebnisbezogenheit des Governance-Ansatzes.⁹

Der normative Gehalt des Governance-Ansatzes wird am deutlichsten in der Begriffsverwendung von Good Governance, dessen europäische Themenkonjunktur maßgeblich vom Weißbuch der Europäischen Kommission beflügelt wurde, in welchem Governance definiert wird mit:

“‘Governance’ means rules, processes and behaviour that affect the way in which powers are exercised at European level, particularly as regards openness, participation, accountability, effectiveness and coherence.”¹⁰

⁷ Benz, A.; Lütz, S.; Schimank, U.; Simonis, G.: Einleitung. In: dies. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden 2007, S. 18.

⁸ Treib, O.; Bähr, H.; Falkner, G.: Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification. *European Governance Papers (EUROGOV)* No. N-05-02, Wien 2005. <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-05-02.pdf>, S. 6ff.

⁹ Teilweise wird eine „Machtblindheit“ als ein weiterer Schwachpunkt von Governance angeführt (z. B. Mayntz a.a.O.). Da das ISG-Evaluationskonzept explizit Ebenen, Akteure und deren Interessen sowie Typen von Steuerung (z. B. Hierarchie) und Steuerungsinstrumente (z. B. die Differenzierung in „harte“ und „weiche“ Instrumente) umfasst, ist dem Aspekt der „Macht“ hinlänglich Rechnung getragen.

¹⁰ Commission of the European Communities: European Governance – A White Paper, COM (2001) final, Brussels 25.7.2001, S. 8.

Die darin enthaltenen Anforderungen an eine bessere „Regierungstechnik“¹¹ wird in der Wissenschaft nicht unkritisch gesehen und gelegentlich eine normative Überfrachtung des Konzepts befürchtet. Die Frage der normativen Herangehensweise stellt sich bei der INNOPUNKT-Evaluation zwar auch, ist aber ein allgemeines Bewertungsproblem und nicht nur auf die Governance-Perspektive begrenzt. Im Gegenteil: ein normativer Gehalt der Analyse ist sogar erforderlich, da Bewertung der bisherigen Umsetzung und das Aufzeigen von Ansatzpunkten für „bessere“ Implementierung und Governance explizit Bestandteile der Evaluation sind.

Schwerer scheint auf den ersten Blick der Vorwurf der unzureichenden Ergebnisorientierung des Governance-Ansatzes zu sein. Zwar muss zugestanden werden, dass die Analyse- und Auswertungsmodi noch wenig ausgeprägt auf Output, Outcome und Impact rekurrieren. Allerdings wird dieser (vermeintliche) Schwachpunkt durch den hohen Stellenwert von Elementen der Evaluations- und Implementationsforschung im Analysedesign mehr als wettgemacht. Insofern stellt die Governance-Perspektive einen weiterführenden Bestandteil des umfassenden Evaluationskonzepts dar.

Damit ist der Analyserahmen des Governance-Ansatzes abgesteckt und wird in den nachfolgenden Abschnitten in der Wechselbeziehung zu Innovation für die Untersuchung aufbereitet.

3. Zum Innovationsbegriff und dessen Verhältnis zum Governance-Konzept

Im Zwischenbericht zur vorliegenden Evaluation¹² wurde eine Annäherung an den Begriff der Innovation vorgenommen und die folgenden zentralen Aspekte von Innovation unterschieden:

- Beim Gegenstand von Innovation wurde grundsätzlich zwischen Produkt-, Prozess-, Struktur- und sozialer Innovation und ergänzend Marketinginnovation unterschieden.
- Bezüglich des Innovationsgrades wurden drei Stufen differenziert. Zum Ersten die Entwicklung und Einführung einer kompletten, nicht auf Vorhandenes aufbauenden Neuentwicklung, zum Zweiten die wesentlichen Veränderungen bereits existierender Gegebenheiten (z. B. Vorgängerprodukt) und zum Dritten organisatorische, strukturelle oder soziale Neuerungen und Weiterentwicklungen wobei der Neuerungsgrad deutlich geringer ist als bei der zweiten Stufe und auch Vorstufen eigentlicher Innovationen, wie z. B. den Aufschluss von Akteuren, einschließt.
- Charakteristische Merkmale von Innovationen sind: Neuigkeitsgrad, Unsicherheit, Komplexität und Konfliktgehalt.
- Schließlich wurde auf das Erfordernis der Differenzierungen zum einen zwischen Projekt-, Kampagnen- und Programmebene und zum anderen zwischen den am Programm und dessen Umsetzung beteiligten Akteuren auf der anderen Seite hingewiesen.

¹¹ Benz, A.; Lütz, S.; Schimank, U.; Simonis, G.: Einleitung. In: dies. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden 2007, S. 15.

¹² Hägele, H.; Webel, H.; Sattler, K.: Evaluation des Förderprogramms „Innovative arbeitsmarktpolitische Schwerpunktförderung im Land Brandenburg (INNOPUNKT)“, unveröffentlichter Zwischenbericht, Köln/ Berlin 2008, mit weiteren Nachweisen. Siehe auch den Evaluationsendbericht Hägele, H.; Webel, H.: Evaluation des Förderprogramms „Innovative arbeitsmarktpolitische Schwerpunktförderung im Land Brandenburg (INNOPUNKT)“, Endbericht, Köln/ Berlin 2009, hrsg. vom MASGF.

Die Weiterentwicklung dieses Ansatzes mit Fokussierung auf die politisch-administrative Ebene führt geradewegs zum eingangs skizzierten Governance-Ansatz. In einem ersten Schritt wurde in der weiteren Diskussion zwischen Governance-Aspekten einerseits und substanziiell-inhaltlichen Bestandteilen von Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik andererseits unterschieden. Dabei wurde ISG-intern zwischenzeitlich eine „Innovationsebene“, die zwischen der Programmebene und der Kampagnenebene einzuordnen wäre, diskutiert. Dieser Gedanke wurde zugunsten eines Ansatzes, der die „quer“ liegende Dimension von Innovation expliziert, verworfen. Ein Vorteil dieser Sichtweise ist, dass verschiedene Teilkomponenten sowohl unter den Programm- oder Kampagnenzielaspekten als auch gleichzeitig unter Innovationsgesichtspunkten diskutiert werden können, womit auch die Verschränkung zwischen den Ebenen geleistet wird.

Ausgangspunkt dieser Sichtweise bilden die klassischen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Evaluationsfragen nach den Wirkungen von Programmen und Projekten im Sinne von Effektivität und Effizienz, wobei an dieser Stelle die kontrafaktische Frage nach den Netto-Wirkungen vernachlässigt werden kann. Sind dann die festgestellten Ergebnisse (inkl. des Outputs) und Wirkungen mit hinreichender Plausibilität auf das Programm, die Kampagnen bzw. die einzelnen Projekte zurückzuführen, wird die Implementations- und Prozessanalyse bemüht, die Faktoren, die für die ermittelten Ergebnisse und Wirkungen verantwortlich sind, zu ermitteln und meist noch gleichzeitig die „Stellschrauben“ zu identifizieren, mit denen die Programmleistung optimiert werden kann. Diese evaluationstypische, retrospektive Herangehensweise begegnet allerdings einer Reihe von Schwierigkeiten, von denen folgende besonders hervortreten:

- Die Ergebnisbezogenheit und Retrospektivität, d. h. erst nach Vorliegen und Bewertung der Programm-, Kampagnen- und Projektergebnisse, werden zurückblickend die Implementationsgegebenheiten in den Blick genommen.
- Die strukturelle Vernachlässigung der spezifischen Kontext- und Rahmenbedingungen, unter denen Programm, Kampagnen und Projekte umgesetzt werden. Damit werden tendenziell auch die Performanz beeinflussende Faktoren, deren Bedeutung retrospektiv nicht oder nicht vollständig erkannt wurde, unzureichend berücksichtigt.
- Die Gefahr, das Kriterium der Kohärenz zwischen den Kampagnen und Programmbestandteilen nur unzulänglich in der Analyse aufzugreifen.

Eine umgekehrte Sichtweise nimmt die Politikfeldanalyse ein. Ausgehend von der politisch-administrativen Initiierung, Begleitung und Ergebnisverwertung von Kampagnen zu als relevant erachteten Themen (agenda-setting) im klassischen Policy-Zyklus¹³ stellt man die Frage nach dem Umgang mit Unsicherheit in Bezug auf die Implementation und ebenso in Bezug auf die zu erwartenden Ergebnisse. Weiterhin können Fragen des Instrumenteneinsatzes, der Kombination von Instrumenten und deren Wirkungen auf Performanz und auf beteiligte Akteure nur unzureichend angegangen werden. Ebenso wie bei der retrospektiven Herangehensweise können diese Defizite durch den Rückgriff auf Steuerungs- und Managementansätze wie z. B. das New Public Management (NPM)¹⁴ nicht vollständig beseitigt werden, was u.a. an der relativ kurzfris-

¹³ Windhoff-Héritier, A.: Policy-Analyse: Eine Einführung, Frankfurt 1987.

¹⁴ Vgl. Schedler, K.; Proeller, I.: New Public Management, 2. Aufl., Bern 2003.

tigen Perspektive und an der ausgeprägten Orientierung an Ergebnissen, welche definitionsgemäß kaum antizipiert werden können, des NPM liegt.

Da beide Ansätze selbst unter Zuhilfenahme politischer Steuerungsansätze nicht zu befriedigenden Lösungen führen, ist folglich ein umfassenderes und ein die einzelnen Sichtweisen integrierendes Analysekonzept gefragt, das im Folgenden skizziert wird. Werden die Ziele auf Programmebene herangezogen, so stehen sich die inhaltsbezogenen arbeitsmarktpolitischen Ziele und das politikumsetzungsbezogene Ziel der Verbesserung der Gestaltung von Arbeitsmarktpolitik gegenüber. In beiden Bereichen soll Innovation stattfinden, d.h. sowohl die inhaltlich-substantiellen als auch die umsetzungsbetonten Aspekte sollen Gegenstand von Neuerungen sein. Bei der Frage nach dem wechselseitigen Verhältnis dieser beiden Innovationsbereiche scheint man in einer Tautologie gefangen zu sein, denn die beiden zentralen Ausgangsfragen zur Bestimmung dieser Interdependenz lauten: Ist nun Governance von innovativen arbeitsmarktpolitischen Ansätzen als analysebestimmende Perspektive zu sehen? Oder wird über die mit experimentellem Charakter versehenen Programmkomponenten die Governance der Arbeitsmarktpolitik innoviert? Oder gar beides und wenn dies so ist, in welchem Gegenseitigkeitsverhältnis stehen die beiden Perspektiven?

Hinzu kommt, dass Innovation einige Paradoxien aufweist. Von den vier Innovationsparadoxien, die Sauer¹⁵ ausmacht, sind einige auch im Zusammenhang mit INNOPUNKT von Relevanz. Zu nennen ist zum Ersten die Kontextabhängigkeit des Erfolgs von Innovationen, d. h. dass die Konstruktionen der Anwendungsfelder selbst einen wesentlichen Erfolgsfaktor darstellen. Allerdings können Entwicklung und Erprobung von Innovation nicht im späteren Verwendungskontext erfolgen, sondern müssen in der Regel unter anderen Bedingungen und Kontexten entwickelt werden. Zum Zweiten die Paradoxie der Steuerungsfähigkeit: um steuerungsrelevante Regelungen und Vorkehrungen für Erfolg versprechende Innovationen treffen zu können, sind Kenntnisse über die Innovation und möglichst Erfahrungen mit den Auswirkungen erforderlich, die naturgemäß zu Beginn des Innovationsprozesses noch nicht vorliegen können.

Einen Ausweg aus diesem Dilemma zeigt die neuere Innovationsforschung auf, die darauf hinweist, dass Innovation bzw. die Governance von Innovation mehr ist als nur das Ausformulieren einer Innovationsstrategie, dem Einsetzen der richtigen Institutionen und der Implementierung.¹⁶ So wird auf das Erfordernis der Kohärenz mit anderen Politiken ebenso hingewiesen wie eine „horizontale“, die vertikale Sichtweise ergänzendes Verständnis von Innovation, die politikfeldübergreifend sektorale Grenzen überwindet, eingefordert wird. Beides, sowohl Kohärenz als auch „horizontalisation“ erfordern Koordination und Einbezug verschiedener Politikfelder, kurz ein umfassendes Verständnis von Governance.

Governance von Innovation muss vor diesem Hintergrund bestimmten Anforderungen genügen, wie sie von der OECD publiziert wurden:

¹⁵ Sauer, D.: Perspektiven sozialwissenschaftlicher Innovationsforschung – eine Einleitung. In: ders.; Lang, C. (Hrsg.): Paradoxien der Innovation: Perspektiven sozialwissenschaftlicher Innovationsforschung, Frankfurt/ New York 1999, S. 15ff.

¹⁶ Hertog, P.; Boekholt, P.; Halvorsen, T.; Røste, R.; Remoe, S.: CONCEPTUAL PAPER. Working document to support the international MONIT collaboration, Oslo 2004.

Governance capabilities are thus defined as the ability [...]

- to recognise system characteristics (strengths, weaknesses, problems, development potential).
- to define the focus and the topics for political action (agenda setting).
- to make diverse players co-ordinate their activities in and beyond their policy field (horizontalisation).
- to implement these policies.
- to learn from previous experience (e. g. from evaluation results).
- to make adjustments over the complete policy cycle.¹⁷

Dieses umfassende Anforderungsprofil setzt sich in den Faktoren, die Governance beeinflussen und mithin zu beachten hat, fort: Governance includes both formal and informal practices, and the policy cycle is governed or otherwise influenced by (1) traditions and culture, (2) policy coordination as formal practices for aligning disparate policies along the policy cycle, (3) institutional adaptation, (4) horizontalisation, as the process of bridging and integrating innovation policy across ministerial boundaries, (5) stakeholder involvement, and (6) learning, intelligence and accountability.¹⁸

Ergänzend wird noch für die Phase der Politikgestaltung¹⁹ im Policy-Zyklus darauf hingewiesen, dass Politikgestaltung weniger von (dem Versuch) der Antizipation von unsicheren Konsequenzen und Präferenzen getrieben sein soll, „... than by a logic of appropriateness reflected in a structure of rules and conceptions of identities.“²⁰

Damit sind die wesentlichen Eckpunkte eines umfassenden Governance-Verständnisses skizziert, das es erlaubt, ein ebenso komplexes wie heterogenes Geflecht an Zuständigkeiten, Akteuren, Politiken und Instrumenten, wie bei INNOPUNKT, analytisch aufzuschließen. Dieses Konzept bietet das Potenzial für eine Adaption und Weiterentwicklung für die Zwecke der INNOPUNKT-Evaluation.

Innovation als Querdimension im Untersuchungsansatz ist somit die Konsequenz aus der Verbindung der beiden Analyseperspektiven der Ausgangsfragen, die das Verhältnis von Innovation und Governance im Rahmen von INNOPUNKT charakterisieren und die mit den beiden Wortpaaren von **Governance von Innovation** auf der einen und **Innovation von Governance** auf der anderen Seite bezeichnet werden können. Wie bei der Ableitung des Governance-Verständnisses skizziert, stellt sich heraus, dass es sich zwar um unterschiedliche Sichtweisen handelt, die aber untrennbar miteinander verbunden sind, quasi zwei Seiten ein und derselben Medaille darstellen. Die Vorteile des entwickelten Analyseansatzes liegen u.a. in:

- einem horizontalen und vertikalen Verständnis von Innovation und der Offenheit für Neuerungen jeglicher Art, insb. auch für die mit relativ geringerer Innovationsintensität,

¹⁷ OECD (ed.): Governance of Innovation Systems. Volume 1: Synthesis report, Paris 2005, S. 24f.

¹⁸ Ebenda, S. 25.

¹⁹ Präziser ist der engl. Begriff des policy making.

²⁰ Ebenda, S. 26.

- der Berücksichtigung des Kriteriums der Kohärenz,²¹
- der Aufhebung der ohnehin fragwürdigen Trennung zwischen Politikhalten und der Implementation bzw. Gestaltung von Politik,
- der Betonung des Aspekts des Lernens, u. a. als unabdingbare Voraussetzung für Transfer und Nachhaltigkeit von Projekt- und Kampagnenergebnissen,
- der kontextadäquaten Berücksichtigung von formellen und informellen Verfahren und Instrumenten der Implementation,
- der expliziten Akteursbezogenheit und Interessenberücksichtigung des Ansatzes
- der beibehaltenen Ebenendifferenzierung und eindeutigen Zielbestimmtheit (z. B. Mainstreaming von Projekt- oder Kampagnenergebnissen kann sowohl unter dem Aspekt des Querschnittsziels als auch der Innovation bewertet werden),
- der Berücksichtigung aller Phasen des Policy-Zyklus,
- des Einbezugs der horizontalen und vertikalen Politikebene, d. h., auch keine künstliche Trennung zwischen staatlicher und nicht-staatlicher Sphäre,
- der Offenheit für normative Anforderungen an „gutes Regieren“ (good governance).

4. Methodisches Raster zur Erfassung von Innovation in der Arbeitspolitik

Nachdem der konzeptionelle Analyserahmen gespannt worden ist, sind im nächsten Schritt die relevanten Komponenten zu identifizieren und zu operationalisieren. Dabei nehmen wir (zunächst) den Governance-Aspekt auf. Vor dem Hintergrund der Programmziele von INNO-PUNKT kann eine strukturierte Gliederung auf der Folie des eingangs entworfenen Governance-Konzepts entlang der im vorigen Abschnitt erwähnten Schlüsselbegriffe vorgenommen werden. Dies sind:

- Ebenen der Programmgestaltung und -umsetzung,
- Phasen und Arbeitsschritte des Policy-Zyklus,
- Involvierte Akteure (stakeholder, Teilnehmer/innen, etc.),
- Kohärenzerfordernis und Gebot des „horizontalism“,
- Formen der Koordination und Kooperation,
- Instrumente des Managements und der Steuerung,
- Institutionelles Setting und Systemcharakteristika,
- Einfluss auf Kontext- und Rahmenbedingungen.

Zu diesen Bereichen werden in den folgenden beiden Tabellen, die einzelnen Variablen und Merkmalskriterien aufgelistet, wobei es im nächsten Schritt darum geht, in welchen Kampagnen

²¹ In horizontaler, vertikaler und temporärer Hinsicht, ebenda, S. 23. Darüber hinaus ist die innere Kohärenz (innerhalb des Programms) sowie die externe Kohärenz (in Bezug auf anderweitige arbeitsmarktpolitische Aktivitäten) zu berücksichtigen.

(Spalten) die einzelnen Aspekte angesprochen werden bzw. für die Umsetzung von Relevanz sind. Für die Bestimmung der Innovativität sind zwei Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Zum einen kann (muss aber nicht) bereits das einzelne Merkmal einer Kampagne als innovativ eingestuft werden. Da aber die Kombination von zwei nicht-innovativen Merkmalen bereits einen gewissen Innovationsgehalt in sich tragen kann, muss zum Zweiten aus den sich über Zeilen und Spalten hinweg ergebenden Mustern in einem weiteren Schritt der Innovationsgehalt bestimmt werden.

In der ersten Tabelle wird die Seite „Innovation in der Politikgestaltung (Governance)“ aufgegriffen, in der zweiten Arbeitspolitik in inhaltlich-substantieller Hinsicht. Dabei wird hinsichtlich des arbeits(markt)politischen Teils analog wie in der ersten Tabelle verfahren, d. h., es werden ausgehend von den übergeordneten Programmzielen die einzelnen Merkmalskriterien aufgelistet.

Tabelle 1: Innovation und Governance

	Innovation auf Kampagnenebene: Governance	K 09	K 10	K 11	K 12	K 13	K 14	K 15	K 16	K 17	K 18
1.	Vorbereitung der Kampagnen										
	i. Analyse von Problemlagen und Identifizierung von (politischem) Handlungsbedarf										
	Eigene und andere Studien, (Experten-)Workshops										
	Ideensammlung, Themenfindung und -bestimmung (im partnerschaftlichen Prozess)										
	(Aus-)Füllen von bestehenden Förderlücken										
	ii. themenbezogene Zielbestimmung und Konzepterarbeitung										
	Einbezug von anderen Ressorts, Experten, Sozialpartnern, etc.										
	Entwicklung von Lösungsansätzen durch Träger und deren Praxiserprobung										
	Erarbeitung von Lösungsansätzen als Vorgabe in Ausschreibung zur Praxiserprobung durch Träger										
	iii. Anstoßen von interdisziplinären Lösungsansätzen und Kooperationen										
	Lösungsansätze: Ressortübergreifend im Land Brandenburg										
	Kooperationen: Ressortübergreifend im Land Brandenburg										
	Lösungsansätze: Ebenenübergreifend mit Akteuren auf Bundes- oder EU-Ebene										
	Kooperationen: Ebenenübergreifend mit Akteuren auf Bundes- oder EU-Ebene										
	Lösungsansätze: Horizontal zwischen Arbeitsagentur/SGB II-Trägern, Kommunen und sonstigen arbeitsmarkt-, beschäftigungs- oder bildungspolitisch relevanten Akteuren im Land										
	Kooperationen: Horizontal zwischen Arbeitsagentur/SGB II-Trägern, Kommunen und sonstigen arbeitsmarkt-, beschäftigungs- oder bildungspolitisch relevanten Akteuren im Land										
	iv. Ausschreibungsverfahren										
	Beurteilungsverfahren und Bewertungsmaßstäbe (intern)										
	Jury (Zusammensetzung, Entscheidungsverfahren und -maßstäbe)										
	v. Zypp-Seminar für Träger										
	Erarbeitung Projektplanungsübersicht (PPÜ)										
	Einreichung Antrag und PPÜ										

	Innovation auf Kampagnenebene: Governance	K 09	K 10	K 11	K 12	K 13	K 14	K 15	K 16	K 17	K 18
2.	Aktivierung und Aufschluss von Akteuren										
	i. Aufschluss von Unternehmen, insb. KMU										
	ii. Aufschluss und Aktivierung von privaten und/oder gemeinnützigen Organisationen des Wirtschafts- und Soziallebens										
	iii. Aktivierung von Akteuren des Landes										
	iv. Aktivierung und Aufschluss von sonstigen öffentlichen Akteuren (z. B. BA)										
3.	Durchführung von Kampagnen										
	i. Akteure der Begleitung										
	Thematische Begleitung durch MASGF, LASA, sonstige Ressorts										
	Koordinationsfunktion durch MASGF, LASA, sonstige Ressorts										
	formative Evaluation, externe Experten, summative Evaluation										
	Begleitung durch Projektbeirat										
	ii. Instrumente der begleitenden Steuerung										
	Erfahrungsaustausche										
	PPÜ-Fortschreibung und lfd. Berichtslegung										
	Forschungsberichte (formative Evaluation)										
	Vor-Ort-Besuche										
	sonstiges (z. B. Prüfung Messe-Auftritt, Broschüren, Internetauftritt)										
	iii. Gegenstand der Steuerung										
	Kooperation der Akteure auf Projektebene										
	Kooperation der Akteure auf Kampagnenebene										
	Einbezug (Aufschluss, Teilnahme, etc.) von KMU										
	Einbezug (Aufschluss, Teilnahme, etc.) von Teilnehmer/innen										
	inhaltliche Durchführung (zu den Inhalten siehe unten Tabelle 2)										
	materielle (insb. finanzielle Zielgrößen)										
	Präsentation und Außendarstellung										

Innovation auf Kampagnenebene: Governance		K 09	K 10	K 11	K 12	K 13	K 14	K 15	K 16	K 17	K 18
	iv. Interventionen										
	Rückkopplungsschleifen, Feststellung der Zielerreichung auf Projektebene										
	Monitoring und Feststellung der Zielerreichung auf Kampagnenebene										
	Entscheidung über Konsequenzen (Interventionen) bei Zielabweichung										
	Umgang mit Fehlern in Projekten/Kampagnen und mit „erfolglosen“ Projekten										
4.	Abschluss, Transfer und Nachhaltigkeit										
	i. Abschlussveranstaltung										
	ii. Transfer des Trägers										
	durch Print- und elektronische Medien										
	durch Präsentationen und Auftritte										
	durch Verbreitung Produkte										
	durch Angebotserweiterung bzw. -anpassung										
	durch Markterschließung, neue Zugangswege zu neuen Adressaten										
	iii. Transfer seitens der Adressaten (KMU, Teilnehmer/innen)										
	Produkte und Verfahren										
	Vermarktung i.w.S.										
	Unternehmensstrategien										
	Wissenskommunikation und -management (organisationsintern und extern)										
	iv. Transfer im politisch-administrativen Bereich										
	Einfluss von Kampagnenergebnissen bei Ausarbeitung/Modifizierung von Richtlinien bzw. Förderprogrammen im MASGF										
	Einfluss von Kampagnenergebnissen bei Ausarbeitung/Modifizierung von Richtlinien bzw. Förderprogrammen in anderen Ressorts:										
	im MWFK										
	im MBJS										
	im MW										
	auf Ebene der Bundesagentur für Arbeit bzw. Grundsicherungsträger nach SGB II (z. B. hinsichtlich Auslegung des § 33 SGB III)										
	auf Bundesebene										

	Innovation auf Kampagnenebene: Governance	K 09	K 10	K 11	K 12	K 13	K 14	K 15	K 16	K 17	K 18
	v. Kohärenz von Projekt/Kampagnenergebnissen mit anderen Programmen										
	„Stimmigkeit“ und Ineinandergreifen auf Landesebene										
	„Stimmigkeit“ und Ineinandergreifen mit anderen Ebenen										
	vi. politikfeldübergreifende Kooperation („horisontalism“)										
5.	(Weiter-)Entwicklung von Netzwerken (siehe auch Indikatorenübersicht „Querschnittsziele“)										
	i. zwischen Wissenschaft und Wirtschaft										
	ii. Vernetzung von Unternehmen untereinander										
	iii. Weiterentwicklung/Schaffung neuer Plattformen/ Kommunikationsforen										
	iv. Verbundausbildung										
6.	Transfer und Nachhaltigkeit (siehe auch Indikatorenübersicht „Querschnittsziele“) hier: Erschließen von alternativen Finanzierungsquellen (Projektträger, Netze, KMU, etc.)										
	i. (Aus-)Nutzung bestehender Fördermöglichkeiten (GA, ESF sowie Bundes- und Landesprogramme)										
	ii. hinsichtlich SGB III und SGB II (z. B. § 33 SGB III)										
	iii. hinsichtlich Kommunen (inkl. kommunaler Verbände)										

Tabelle 2: Innovation und Arbeitsmarkt-/Beschäftigungspolitik

	Innovation auf Kampagnenebene: Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik	K 09	K 10	K 11	K 12	K 13	K 14	K 15	K 16	K 17	K 18
1.	Generelle Veränderung der Qualifikationskultur in Brandenburger Unternehmen										
	i. Forcieren von bzw. Unterstützung bei längerfristiger Qualifizierungs(bedarfs)planung										
	Einbeziehung von allen relevanten Akteuren für Qualifizierungs(bedarfs)planung										
	ii. Flexibilisierung von Qualifizierung (betriebsorientiert)										
	zeitlich										
	inhaltlich										
	iii. Ausrichtung der Qualifizierung auf zielgruppenspezifische Besonderheiten										
	Ältere										
	Erhöhung der Praxislernzeiten für Auszubildende										
	Erlangung von fachlicher und sozialer Handlungskompetenz für Wissenstransfer										
	iv. Nutzung von Erfahrungswissen von bereits Beschäftigten										
	v. Unterstützung bei Erwerb der Ausbildungsberechtigung/Steigerung der Ausbildungsbasis										
	vi. Verbesserung des Qualifizierungsangebots der Bildungsdienstleister										
2.	Optimierung der Arbeitsorganisation										
	i. Gesundheitsprävention/-förderung										
	ii. Flexibilisierung der Arbeitszeitgestaltung										
	iii. Ausrichtung der Arbeitsorganisation auf zielgruppenspezifische Bedürfnisse										
	alter(n)sgerechte Arbeitsorganisation										
	frauen- und familiengerechte Arbeitsorganisation										
	iv. (generelle) Optimierung von Arbeitsabläufen/Professionalisierung der KMU										
3.	Rekrutierung von Fach- und anderen Arbeitskräften										
	i. Unterstützung bei Analyse des (perspektivischen) Fachkräftebedarfs										

	Innovation auf Kampagnenebene: Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik	K 09	K 10	K 11	K 12	K 13	K 14	K 15	K 16	K 17	K 18
	ii. Veränderung von Vorbehalten hinsichtlich Älteren bei Einstellungen										
	iii. Abbau von Vorbehalten hinsichtlich 'benachteiligten' Jugendlichen bei Einstellungen										
	iv. Reduzierung von Vorbehalten hinsichtlich (qualifizierten) Frauen bei Einstellungen										
	v. Abbau von generellen Vorbehalten hinsichtlich Ausbildung										
	vi. Verbesserung Personaltransfer zwischen Wissenschaft und Wirtschaft										
	vii. Verbreiterung der Personalrekrutierung										
	viii. Unterstützung der KMU bei Einstellungen (z. B. hinsichtlich Matching der Bewerber)										
4.	Optimiertes Schnittstellenmanagement und Förderung von Übergängen										
	i. bei der Integration/Berufsorientierung von Jugendlichen in Ausbildung (SGB II, SGB III, SGB VIII)										
	ii. bei Integration von Frauen (Kommunen, Wirtschaftsförderung, Kammern, Sonstige)										
	iii. für Ausbildung relevanten Akteuren (z. B. (Berufs-)Schulen, Bildungsdienstleister, KMU)										
5.	Nutzung von zielgruppenspezifischen Potentialen (Beschäftigte, Arbeitssuchende)										
	i. Maßnahmen zur verbesserten Berufsorientierung										
	durch Ausrichtung des Unterrichts auf Praxis										
	durch Qualifizierung von Lehrern										
	ii. Unterstützung bei Berufswahl/bewusste Planung der eigenen Berufsbiographie										
	iii. einzelfallorientiertes Empowerment der arbeits- bzw. ausbildungssuchenden Zielgruppen										
	Jugendliche										
	Frauen										
	iv. Einstiegsqualifizierungen (für Arbeitssuchende)										

	Innovation auf Kampagnenebene: Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik	K 09	K 10	K 11	K 12	K 13	K 14	K 15	K 16	K 17	K 18
	v. Verbesserung der Rahmenbedingungen für Auszubildende										
	Ausbildungscoaches										
	Begleitung nach Ausbildungsstart										
	vi. Coachings hinsichtlich Weiterentwicklungsmöglichkeiten										
6.	Entwicklung von (Realisierungskonzepten für) Produkt- und Verfahrensinnovationen										
	i. neue Produkte und Verfahren										
	ii. neue Absatzwege und Märkte										
	iii. Strategieentwicklung der KMU										

5. Literatur- und Quellenverzeichnis

- Benz, A.: Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: ders. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen – Eine Einführung, Wiesbaden 2004.
- Benz, A.; Lütz, S.; Schimank, U.; Simonis, G.: Einleitung. In: dies. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden 2007.
- Commission of the European Communities: European Governance – A White Paper, COM (2001) final, Brussels 25.7.2001.
- Hägele, H.; Webel, H.; Sattler, K.: Evaluation des Förderprogramms „Innovative arbeitsmarktpolitische Schwerpunktförderung im Land Brandenburg (INNOPUNKT)“, unveröffentlichter Zwischenbericht, Köln/ Berlin 2008.
- Hägele, H.; Webel, H.: Evaluation des Förderprogramms „Innovative arbeitsmarktpolitische Schwerpunktförderung im Land Brandenburg (INNOPUNKT)“, Endbericht, Köln/ Berlin 2009, hrsg. vom Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie des Landes Brandenburg, online erhältlich unter:
http://www.masgf.brandenburg.de/media/lbm1.a.1336.de/ip_evaluation0809.pdf
- Hertog, P.; Boekholt, P.; Halvorsen, T.; Røste, R.; Remoe, S.: CONCEPTUAL PAPER. Working document to support the international MONIT collaboration, Oslo 2004.
- Mayntz, R.: Governance Theorie als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: Schuppert, G.F. (Hrsg.): Governance-Forschung – Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden 2005, S. 11 – 20.
- OECD (ed.): Governance of Innovation Systems. Volume 1: Synthesis report, Paris 2005.
- Sauer, D.: Perspektiven sozialwissenschaftlicher Innovationsforschung – eine Einleitung. In: ders.; Lang, C. (Hrsg.): Paradoxien der Innovation: Perspektiven sozialwissenschaftlicher Innovationsforschung, Frankfurt/ New York 1999.
- Schedler, K.; Proellner, I.: New Public Management, 2. Aufl., Bern 2003.
- Schuppert, G. F.: Zauberwort Governance – Weiterführendes Forschungskonzept oder alter Wein in neuen Schläuchen? In: WZB-Mitteilungen Heft 114, 2006, S. 53 – 56.
- Treib, O.; Bähr, H.; Falkner, G.: Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification. European Governance Papers (EUROGOV) No. N-05-02, Wien 2005.
<http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-05-02.pdf>.
- Windhoff-Héritier, A.: Policy-Analyse: Eine Einführung, Frankfurt 1987.