



Universität für Bodenkultur Wien
University of Natural Resources
and Applied Life Sciences, Vienna



Governance- und Entwicklungsforschung an der Universität für Bodenkultur Wien (BOKU)

Die BOKU stellt aktuelle Projekte der Governance- und der Entwicklungsforschung vor. In beiden Forschungsrichtungen spielt Partizipation von Akteur(innen) aus der Praxis eine wichtige Rolle.

Karl Hogl, Ralf Nordbeck,
Michael Pregernig
Michael Hauser

New Modes of Governance: Programmatic Rhetoric and Actual Practices

“Governance” refers to policy processes that emphasise non-hierarchical modes of political co-ordination and extensive involvement from various actors. What role new modes of governance actually play can be found out by contrasting programmatic governance rhetoric with actual practice.

Conceptual Framework of the GoFOR Project

Under the term “new modes of governance”, policy makers are striving for more inclusive, better integrated but less intrusive policy means. Governance is a multifaceted concept that is used as a normatively-laden political catchword (“good governance”) as well as an analytical concept. In this context, the recently completed project GoFOR¹ studied the evolving practices of new modes of governance in biodiversity and natural resource policy. As a coherent governance theory and operational definitions are still lacking, this project chose to operationalise “governance” by focusing on five procedural elements: *participation, inter-sectoral and multi-level co-ordination, adaptive and iterative approaches, and the democratic input of accountable expertise.*

The conceptual framework followed three lines of inquiry: the analysis of *programmatic policy statements* (i. e., the “rhetoric” of governance), analysis of the *practices of governance* (i. e., policy processes

and their outputs), and assessment of the potential of new governance in the light of *theoretical approaches and concepts*. By contrasting the programmatic rhetoric with the actual practices it was possible to learn about the role that governance and its elements play in the repertoire of policy actors and to find out whether they are applied in a substantive way or simply remain symbolic lip service.

A multiple-case study research design was applied. 19 cases from ten European countries were selected for in-depth research. These cases covered various policy fields (biodiversity, forestry, and rural development), which were partly located at the national and partly at the regional levels.

Rhetoric of Governance

The dominant rhetoric of governance is positive and optimistic, stressing the idea that more participation is necessarily better and that more integrated and co-ordinated policies are preferable. This governance rhetoric has often been stimulated by – and tends to lean on – international and/or European discourses and policies. International agreements and EU policies suggest or prescribe participatory and integrative policy-making as well as the use of monitoring and evaluation procedures.

The change towards new modes of governance is typically associated with two perceived weaknesses:

1. a loss of legitimacy of the traditional, opaque way of decision-making, and
2. co-ordination deficits due to a compartmentalised way of policy-making.

These critiques have led to calls for the *opening of actor networks* through more participation and inter-sectoral as well as multi-level co-ordination.

Practices of Governance

Opening of Actor Networks

Our analysis yields a mixed overall picture on the implementation of the above principles. Most governance processes resulted in enlarged sets of actors involved. At the same time, public authorities as well as other hitherto privileged actors have frequently proved reluctant to open up major decision arenas. The dominating form of participation was to consult major interest organisations in various fora (round tables, advisory boards, etc.). Non-organised citi-

¹ The project *New Modes of Governance for Sustainable Forestry in Europe (GoFOR)* was funded by the European Commission under the *Sixth EU Framework Programme for Research and Technological Development*.

Kontakt Österreich-Konsortium GAIA:

Dr. Christian Smoliner | Bundesministerium für
Wissenschaft und Forschung | Rosengasse 4 |
1014 Wien | Österreich | Tel.: +43 1 531206353 |
E-Mail: christian.smoliner@bmwf.gv.at

zens were mainly addressed via information campaigns or consultative participation, but these citizens were difficult to mobilise. Furthermore, the processes tended to be institutionalised on a temporary basis only, even if they were labelled “long-term, open-ended endeavours” (e.g., strategy processes). Nevertheless, nearly all of the cases indicate that in the long-term, with new modes of governance, the overall policy culture is likely to become more participatory, in turn providing a broader range of stakeholders’ legitimate access to the possibility to influence decision-making.

Horizontal and Vertical Policy Co-ordination

Most processes also included a larger number of sectors and territorial levels, which were often prescribed as “part of the rules” by international agreements or European policies. However, in many cases well entrenched administrative structures and sectoral logics significantly constrained the processes’ effectiveness.

Institutional innovation was mainly found in the wake of decentralisation, most obviously at the regional and local levels, whereas traditional patterns of decision-making were largely preserved at the national level. Decentralised processes have succeeded in mobilising societal capacities, and have become less sector-focused and more integrative.

Learning Through Evaluation

The success of governance processes is largely dependent on the participants’ ability to gather information, learn, and adapt throughout the entire process. One governance strategy to ensure those expectations is to regularly monitor and evaluate processes and policies.

Monitoring and evaluation were considered as important in nearly all of our cases. Nevertheless, with a few exceptions, the evaluations were not effectively integrated into the processes and rarely resulted in effective feedback or policy learning. The evaluations were often conducted pro forma to fulfil the prescribed obligations. This finding stands in contrast to the most frequently mentioned motives for conducting evaluations: “to enhance efficiency” and “to facilitate learning”.

New Role of the State

A last recapitulatory question we addressed was the question of what role *state actors* actually play in governance arrangements. Does the oft-proclaimed trend “from government to governance” actually lead to a “retreat of the state” from societal steering? In our set of case studies, new modes of governance did not replace the traditional forms of government. Government and governance interact or coexist in different forms. In the vast majority of cases, participatory and co-ordination procedures were

induced and, to a varying extent, also controlled by state actors. This may be due to the selection of cases: *GoFOR* intentionally focused on government-initiated processes, not on pure bottom-up processes. However, even in the few processes that were exceptions from this selection rule, public administrators were rather influential. They effectively promoted or hindered new governance approaches, for example by providing commitment, establishing an institutional framework, and defining the processes’ objectives, timeframes, and measures. In the end, this central role of state actors also points to the high susceptibility of governance processes to changes in governmental regimes and state actors’ preferences. The state remained a strong “meta-governor” in many of our studied cases.

MORE INFORMATION:

www.boku.ac.at/GoFOR

Contact authors:

Prof. Dr. Karl Hogl | E-Mail: karl.hogl@boku.ac.at

Dipl.-Pol. Ralf Nordbeck |
E-Mail: ralf.nordbeck@boku.ac.at

Prof. Dr. Michael Pregernig |
E-Mail: michael.pregernig@boku.ac.at

all: University of Natural Resources and Applied Life Sciences (BOKU) | Department of Economics and Social Sciences | Institute of Forest Sector Policy and Economics | Vienna | Austria

Beiträge zur Überwindung von Theorie-Praxis-Problemen in der Entwicklungsforschung

Probleme an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Praxis behindern oft den Erfolg von Projekten zur Verringerung der Armut in Entwicklungsländern. Die praktische Entwicklungsforschung hat sich der Überwindung dieser Probleme verschrieben.

Eine fachliche Kooperation zwischen Entwicklungsforschung und -zusammenarbeit zur Bekämpfung der Armut in der Welt liegt nahe. Allerdings beeinflussen häufig Probleme an der Schnittstelle zwischen Theorie und Praxis die Interaktion beider Gruppen: Erkenntnisfortschritte der Wissenschaft werden in der Praxis häufig nicht angewendet und Praxiserfahrungen mit theoretischem Reflexionspotenzial werden von der Entwicklungszusammenarbeit nur eingeschränkt an die Entwicklungsforschung weitergereicht.

Dieser Umstand steht nicht nur stellvertretend für ein Schnittstellenproblem; er ist auch Ausdruck dessen, was sich in Anlehnung an Pierre Bourdieu’s *Theorie der Praxis* (Bourdieu 1984) als „gelehrte Ignoranz“ bezeichnen lässt. Zudem fehlt – aus historischen Gründen – der Kommunikation zwischen Entwicklungsforschung und -zusammenarbeit oft der institutionelle Rahmen. Mit der Zeit entstanden zwei parallele Communities, Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungsforschung –, die ihren jeweils eigenen Zieldefinitionen

und Verfahrensweisen folgen. Dies lässt sich nicht nur in Österreich, sondern weltweit beobachten.

Entwicklungsforschung: Wirksamkeit durch gemeinsames Lernen

Die Universität für Bodenkultur Wien ist im Feld der *praktischen* Entwicklungsforschung – einer Denkschule, die sich als „Forschung für Entwicklung“ definiert – seit Jahren aktiv. „Forschung für Entwicklung“ unterscheidet sich von „Forschung über Entwicklung“ durch den besonderen

Fokus auf die Überwindung der genannten Theorie-Praxis-Probleme (siehe Langthaler und Habermann 2008). Im Vordergrund von „Forschung für Entwicklung“ steht weniger die dissoziierte Beschreibung von Entwicklungsphänomenen als die aktive Beteiligung an Entwicklung in enger Kooperation mit staatlichen sowie nicht-staatlichen Entwicklungsakteur(inn)en. Ihre Aufgabe besteht darin, handlungsorientiertes Wissen zu generieren und in laufende Entwicklungsprogramme und -projekte in Form von wirksamen Prozessen, Technologien sowie Strategien einzubringen. Charakteristisch für „Forschung für Entwicklung“ ist die explizite Lösungsorientierung, wobei Lösungen nicht für, sondern mit allen Entwicklungsakteur(inn)en entwickelt werden. Wissensgenerierung und -anwendung wird zu einem gemeinsamen und auf Armutreduktion fokussierten Lernprozess, an dem alle Interessengruppen gleichberechtigt teilhaben.

Praktische Entwicklungsforschung am Beispiel „Bio in Uganda“

Ein Beispiel für praktische Entwicklungsforschung ist das dreijährige Forschungsprojekt *OrganicScale* (siehe Hauser und Delve 2007) im ostafrikanischen Uganda. In dessen Rahmen werden Bauern und Bäuerinnen bei der Umstellung von traditioneller auf ökologische Landwirtschaft begleitet. Zwei Nichtregierungsorganisationen unterstützen den Umstellungsprozess durch landwirtschaftliche Beratung. Bäuerliches Erfahrungswissen wie jenes, das durch Praxisversuche (*on-farm research trials*) generiert wird, dient den Bäuerinnen und Bauern zur Optimierung agromonomischer Verfahren. Das Forschungsdesign und die Datenauswertung führen die Bäuerinnen und Bauern selbst durch. Die BOKU und das International Centre for Tropical Agriculture (CIAT), die wissenschaftlichen Projektträger(innen), dokumentieren und analysieren den Umstellungsprozess, um daraus Prozessdaten zu generieren, die mit den Bauern und Bäuerinnen sowie Berater(inne)n interpretiert und in handlungsorientiertes Wissen übersetzt werden. Dieses fließt in den laufenden Umstellungsprozess zurück. Derzeit arbeitet das Projekt mit etwa 80 Gruppen

von Bäuerinnen und Bauern zu je 15 bis 20 Haushalten. Eine Zusammenfassung der wissenschaftlichen Erkenntnisse dient künftigen Bio-Initiativen bei der Planung von Umstellungen auf ökologische Landwirtschaft.

Grundsätze einer praktischen Entwicklungsforschung

Auffassungen von Entwicklungsforschung unterscheiden sich stark. Das Fehlen von allgemeingültigen Definitionen und global akzeptierten Arbeitsgrundsätzen trägt dazu bei. Generelle Aussagen zu Protokollfragen, das heißt Vorstellungen darüber, wie wirksame Entwicklungsforschung ablaufen und organisiert werden soll, lassen sich trotzdem treffen. So gehören zu den möglichen Prinzipien eines zu formulierenden Grundsatzkatalogs für *praktische* Entwicklungsforschung etwa die konsequente Abstimmung von Forschungsvorhaben mit strategischen Entwicklungsprioritäten der Partnerorganisationen und der Partnerländer, die Harmonisierung von Forschungsstrategien mit anderen wissenschaftlichen Akteur(inn)en zur Vermeidung von Wiederholungen, die Entwicklung von wissenschaftlichen Kapazitäten in Partnerorganisationen und Partnerländern sowie schließlich die Förderung der Eigenverantwortlichkeit aller Forschungspartner(innen). Die *Paris Declaration on Aid Effectiveness* (OECD 2005), die für die Entwicklungszusammenarbeit verfasst wurde, wäre eine ausgezeichnete Inspirationsquelle für Arbeitsgrundsätze in der *praktischen* Entwicklungsforschung.

Praktische Entwicklungsforschung ist ein Lernprozess, der auf bäuerlichem Wissen aufbaut. Im Bild: Bäuerinnen und eine Forscherin beurteilen die Vitalität von Maniok (*Manihot esculenta*).



Institutionalisierung von Entwicklungsforschung an der BOKU

Das Research for Development Forum (DEV-FORUM), eine multidisziplinär organisierte wissenschaftliche Plattform an der BOKU, bekennt sich zu den oben genannten Arbeitsgrundsätzen. Geplant ist die formelle Verankerung des DEV-FORUMs innerhalb der BOKU, womit die praktische Entwicklungsforschung und Arbeiten an der Überwindung von Theorie-Praxis-Problemen wichtige Impulse bekämen.

Literatur

- Bourdieu, P. 1984. *Entwurf einer Theorie der Praxis auf der ethnologischen Grundlage der kabylischen Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hauser, M., R. Delve. 2007. Turning market-oriented organic agriculture upside down. *Rural Development News* 1: 24–28.
- Langthaler, M., B. Habermann. 2008. *Missing the way? Taking a critical look at the multiple roles, functions and aims of development research in Austria*. Paper presented at the 12th EADI General Conference „Global Governance for Sustainable Development“. Geneva, June 24–28.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2005. *The Paris Declaration on aid effectiveness: Ownership, harmonisation, alignment, results and mutual accountability*. Paris: OECD.

WEITERE INFORMATIONEN:
www.boku.ac.at/dev-forum.html

Kontakt Autor: Dipl.-Ing. Dr. Michael Hauser | Universität für Bodenkultur Wien (BOKU) | Department für Nachhaltige Agrarsysteme | Institut für Ökologischen Landbau und BOKU Research for Development Forum (DEV-FORUM) | Wien | Österreich | E-Mail: michael.hauser@boku.ac.at