

MASTERARBEIT / MASTER'S THESIS

Titel der Masterarbeit / Title of the Master's Thesis

**Regional Governance in der Region Obersteiermark Ost
–Die regionalen Steuerungsmechanismen im Rahmen der Ausarbeitung der
regionalen Entwicklungsstrategie und des regionalen Arbeitsprogrammes–**

Verfasst von / submitted by

Michael Hrach BSc

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of

Master of Arts (MA)

Wien, 2019

Studienkennzahl lt. Studienblatt/
degree programme code as it appears
on the student record sheet:

A066 857

Studienrichtung lt. Studienblatt/
degree programme as it appears
on the student record sheet:

Masterstudium Raumforschung und Raumordnung

Betreuer / Supervisor:

Univ.-Prof. Dr. Axel Priebis

Eidesstattliche Erklärung

Ich versichere hiermit, dass...

...die vorliegende Masterarbeit selbstständig verfasst wurde,

...die vorliegenden Primärquellen selbstständig erhoben wurden,

...andere als die angegebenen Quellen nicht verwendet wurden.

Zusammenfassung

Seit 1. Januar 2018 bildet das Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungsgesetz den neuen institutionellen Rahmen für die Regionalentwicklung in der Steiermark. Nach einer jahrelangen Entwicklung hat nun die Regionalentwicklung in der Steiermark ein eigenes Gesetz, welches die damit verbundenen Aufgabenbereiche auf zwei unterschiedlichen Ebenen aufteilt. Auf oberster Ebene fungiert dabei das Land Steiermark selbst, welches zur Hälfte das Budget für die Regionalentwicklung in der Steiermark mitfinanziert und mit der Landesentwicklungsstrategie einen übergeordneten inhaltlichen Rahmen für eine interregionale Koordinierung ausarbeitet.

Neben dem Land Steiermark sind es die insgesamt sieben Regionen, welche die Aufgaben der Regionalentwicklung in der Steiermark übernehmen. Diese Regionen, welche sich aus einzelnen oder mehreren Bezirken zusammensetzen, erfuhren mit dem Inkrafttreten des Regionalentwicklungsgesetzes eine institutionelle Aufwertung. Zum einen haben Regionen nun die Möglichkeit, als Gesellschaften eigene Objekte zu besitzen, zum anderen steht den Regionen ein jährliches Budget für die Regionalentwicklung zur Verfügung.

Mit dieser neuen gesetzlichen Aufwertung können die einzelnen Regionen fast autonom über das zur Verfügung stehende Budget entscheiden. Als wichtigste strategische Instrumente für die inhaltliche Ausrichtung gelten dabei die regionale Entwicklungsstrategie, welche den inhaltlichen Rahmen für einen mittelfristigen Planungshorizont definiert, sowie die regionalen Arbeitsprogramme, die jährlich über die konkrete Arbeit der Regionen entscheiden. Das Landes- und Regionalentwicklungsgesetz bietet mit der Regionalversammlung, sowie mit dem Regionalvorstand zwei unterschiedliche Gremien an, wo die Inhalte der Regionalentwicklung allgemein, beziehungsweise, die Inhalte der zukünftigen strategischen Ausrichtung von den jeweiligen Akteuren zusammengetragen werden.

Innerhalb dieser zwei Gremien trifft eine Vielzahl an Schlüsselakteuren der Regionalentwicklung mit unterschiedlichen Interessen und mit verschiedenen institutionellen Einbettungen zusammen. Das Landes- und Regionalentwicklungsgesetz gibt auch hier einen Rahmen vor, welche bestimmten Akteure an der Arbeit beteiligt werden. Neben den jeweiligen BürgermeisterInnen der in der Region befindlichen Gemeinden sind es

die Abgeordneten des Nationalrates und des Landtages, sowie die Bundesräte, welche als stimmberechtigte Mitglieder in den Gremien beteiligt sind. Zusätzlich scheinen die bedeutendsten Interessensvertretungen als beratende Mitglieder ohne eigenes Stimmrecht in diesem gesetzlichen Rahmen auf. Aufgrund der Vielzahl an unterschiedlichen Akteuren, welche am strategischen Ausarbeitungsprozess einer Region, das heißt die konkrete Ausarbeitung der regionalen Entwicklungsstrategie und des regionalen Arbeitsprogramms, mitentscheiden, ist die Steuerung und Koordination ein wesentlicher Teil der Regionalentwicklung in den einzelnen Regionen. Für die Beschreibung und Analyse komplexer Steuerungsmechanismen in Regionen wird dabei in den Politikwissenschaften, aber auch in Planungswissenschaften der „Regional Governance Ansatz“ herangezogen. Ein Ansatz, welcher sämtliche Akteure und ihre unterschiedlichen Interessen und institutionellen Einbettungen bei der Erklärung und Darstellung der Steuerungsmechanismen miteinbezieht.

Eine der sieben gesetzlich definierten Regionen ist die Region Obersteiermark Ost. Diese wird politisch-administrativ über die zwei Bezirke Bruck-Mürzzuschlag und Leoben zusammengefasst. In ihr befinden sich insgesamt 35 Gemeinden. Somit erstreckt sich die Obersteiermark Ost vom Murtal ausgehend über das gesamte Mürztal. Innerhalb dieser Region findet man die nach Graz einwohnerreichsten Städte der Steiermark, die entlang der Haupttäler platziert sind und bedeutende Industriestandorte für die Stahl- und Werkstoffindustrie sind. Gleichwohl bezieht die Obersteiermark Ost genauso ländliche Räume in ihrem Gebiet mit ein.

Diese Arbeit versucht mit Hilfe des Regional Governance Ansatzes, die Steuerungs- und Koordinationsmechanismen in der Region Obersteiermark Ost im Rahmen der Ausarbeitung der regionalen Entwicklungsstrategie und des regionalen Arbeitsprogrammes darzustellen und zu erklären. In Anbetracht der Tatsache, dass der institutionelle Rahmen mit der Einführung des neuen Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetzes sich gerade erst in diesem Jahr (2018) verfestigt hat, beziehungsweise sich verfestigt, kommt diesem Forschungsbereich eine besondere Bedeutung für die zukünftige Entwicklung der Regionen zu. So sollen aus den Ergebnissen dieser Arbeit Handlungsempfehlungen für den konkreten strategischen Ausarbeitungsprozess, sowie für den institutionellen Rahmen abgeleitet werden.

Abstract

In 2018 the Styrian parliament introduced a new law (Steiermärkisches Landes- und Regionalentwicklungsgesetz) about the regional development in Styria. This law aims to coordinate the strategic and operative planning between the state government and the seven regions in Styria. With the introduction especially the regions as an administrative level of regional development get an institutional stabilization and upgrading. The most important issue in this context is, that a fixed annual budget is set for every single region to finance the operative work. In this context the two strategic papers (Regionale Entwicklungsstrategie, Regionales Arbeitsprogramm) plays a key role establishing the substantial framework. Every single region is obliged to draw up regularly these strategic papers.

This master`s thesis discusses and explores the processes of elaboration of the strategic papers in the region Obersteiermark Ost. The main question is, which forms of regional governance are crucial for the elaboration of the strategic papers in the region. Therefore this research will use the diverse theoretical approaches of regional development and the concept of (regional) governance as theoretical background. Moreover the concept of the “Akteurszentrierter Institutionalismus” will be used as a guideline for the empirical research. This master`s thesis tries to answer the main question with the help of two methodical instruments. On the one hand a literature research provides the basic information about the theoretical and institutional background. On the other hand interviews with experts figure out the certain processes and structure, which are significant for the elaboration of the strategic papers. The aim of this research is, to get certain information about elaboration of the strategic papers. Furthermore these new information should help the future strategic work within the administrative regions in Styria and should provide a better understanding about the concept of (regional) governance.

Inhaltsverzeichnis

Eidesstattliche Erklärung	2
Zusammenfassung.....	3
Abstract	5
Inhaltsverzeichnis.....	6
Abbildungsverzeichnis	7
1. Forschungsfokus und zentrale Fragestellungen der Arbeit.....	9
2. Aufbau der Arbeit	12
3. Theoretische Einbettung	14
3.1. Die unterschiedlichen Erklärungsansätze in der Regionalentwicklung.....	15
3.2. Der Governance-Ansatz.....	26
3.3. Der Regional-Governance-Ansatz	34
3.4. Der Akteurszentrierte Institutionalismus	35
4. Der aktuelle Kontext.....	45
4.1. Die Region Obersteiermark Ost – Eine geographische Beschreibung.....	45
4.2. Die Regionalentwicklung in der Steiermark und in Österreich – eine kurze Retrospektive	62
4.3. Das Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungsgesetz – Ein genaue Darstellung	70
5. Regional Governance im Rahmen der strategischen Ausarbeitung in der Region Obersteiermark Ost.....	82
5.1. Der methodische Aufbau der empirischen Untersuchung.....	82
5.2. Die Phasen des strategischen Ausarbeitungsprozesses in der Region Obersteiermark Ost und ihre spezifischen Governance-Formen.....	88
5.3. Der institutionelle Rahmen	93
5.4. Die Akteure im strategischen Ausarbeitungsprozess.....	106
5.5. Die Akteurskonstellationen innerhalb des strategischen Ausarbeitungsprozesses.....	119
5.6. Die erkennbaren Chancen und Herausforderungen des strategischen Ausarbeitungsprozesses	125
5.7. Handlungsempfehlungen	132
6. Fazit und kritische Würdigung der Arbeit.....	135
Quellenverzeichnis	141
Anhang	148

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die inhaltliche Gegenüberstellung von Government und Governance (GEISSEL 2005, S. 20).....	27
Abbildung 2: Der konzeptionelle Aufbau des Akteurszentrierten Institutionalismus (MAYNTZ et al. 1995, S. 45).....	37
Abbildung 3 : Die nach dem Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz gesetzte Aufteilung der Steiermark in Regionen. (LANDESENTWICKLUNG STEIERMARK 2017).....	46
Abbildung 4: Im Westen erstreckt sich die Region Obersteiermark Ost entlang des Liesingtals, welches nördlich durch die Nordalpen abgegrenzt wird. (Eigene Aufnahme 2012, Aufnahme in Mautern, Blickrichtung W)	47
Abbildung 5: Die administrative Aufteilung der Region Obersteiermark Ost, wobei die roten Abgrenzungsbereiche die Bezirksgrenzen darstellen und die grauen die Gemeindegrenzen. (eigene Darstellung, Datengrundlagen: LAND STEIERMARK 2015, LAND STEIERMARK 2015a)	48
Abbildung 6: Das Diagramm zeigt die Bevölkerungsentwicklung der sechs Regionen (ohne dem Zentralraum) in der Steiermark. (eigene Darstellung, Datenquelle: LANDESSTATISTIK STEIERMARK 2019).....	49
Abbildung 7: Das Diagramm zeigt die EinwohnerInnenzahlen der 35 Gemeinden der Region Obersteiermark Ost dar. (eigene Darstellung, Datengrundlage: LANDESSTATISTIK STEIERMARK 2019a)	51
Abbildung 8: Die Bevölkerungsdichte der einzelnen Gemeinden in der Region. (eigene Darstellung, Datengrundlage: LAND STEIERMARK 2015a; LANDESSTATISTIK STEIERMARK 2019a).....	52
Abbildung 9: Die prozedurale Bevölkerungsentwicklung in den einzelnen Gemeinden im Zeitraum zwischen 2015 und 2018. (eigene Darstellung, Datengrundlage: LAND STEIERMARK 2015a; LANDESSTATISTIK STEIERMARK 2019a)	53
Abbildung 10: Der Anteil der unter 15-jährigen Personen im Verhältnis zur Bevölkerung der über 65-jährigen. (eigene Darstellung, Datengrundlage: LAND STEIERMARK 2015a; LANDESSTATISTIK STEIERMARK 2019a)	55
Abbildung 11: Das Diagramm vergleicht die wirtschaftliche Stärke der NUTS-3-Regionen in der Steiermark gemessen am Bruttoregionalprodukt je EinwohnerIn. (eigene Darstellung, Datengrundlage: LAND STEIERMARK 2015b, S. 3)	56
Abbildung 12: Die sektorale Aufteilung der Wirtschaftsstruktur innerhalb der Region Obersteiermark Ost und der gesamten Steiermark im Jahr 2015. (eigene Darstellung, Datengrundlage: Land Steiermark 2015, S. 7)	57
Abbildung 13: Der steirische Erzberg gilt als Ausgangspunkt der industriellen Geschichte in der Region Obersteiermark Ost. (eigene Aufnahme 2018)	58

Abbildung 14: Die Arbeitslosenquote (2016) in den einzelnen Gemeinden der Region Obersteiermark Ost. (eigene Darstellung, Datengrundlage: LAND STEIERMARK 2015a, Statistik Austria 2019)	59
Abbildung 15: Die relativierten EinpendlerInnenzahlen je Gemeinde. (eigene Darstellung: LAND STEIERMARK 2015a; STATISTIK AUSTRIA 2019)	60
Abbildung 16: Die relativierten AuspendlerInnenzahlen je Gemeinde und das Hauptziel der PendlerInnen. (eigene Darstellung: LAND STEIERMARK 2015a; STATISTIK AUSTRIA 2019)	61
Abbildung 17: Die herangezogenen ExpertInnen und ihre dazugehörige Funktion beziehungsweise Position.....	86
Abbildung 18: Die drei erkennbaren Phasen des strategischen Ausarbeitungsprozesses in der Region Obersteiermark Ost. (Eigene Darstellung)	89
Abbildung 19: Die drei Phasen des strategischen Ausarbeitungsprozesses und ihr Grad der möglichen Einflussnahme.	92
Abbildung 20: Die teilhabenden Akteure und ihr Einfluss auf den strategischen Ausarbeitungsprozess. (Eigene Darstellung)	118
Abbildung 21: Die Chancen und Herausforderungen innerhalb des strategischen Ausarbeitungsprozesses in der Region Obersteiermark Ost.....	125

1. Forschungsfokus und zentrale Fragestellungen der Arbeit

In den letzten Jahren gewann die Region als Handlungsraum zwischen den politisch-institutionellen Ebenen der Gemeinde und dem Land, beziehungsweise dem Nationalstaat zunehmend an Bedeutung. Durch einen Wandel der Kompetenzen auf der staatlichen Ebene, wobei sich der Staat mehr und mehr auf seine Kernbereiche zurückzieht, und einer steigenden Anzahl an kommunalpolitischen Aufgaben, welche innerhalb der Gemeindegrenzen nur mehr schwierig zu bewältigen sind, nimmt die Region eine immer bedeutendere Rolle innerhalb des politischen Mehrebenensystems ein (FÜRST 2003, S. 441).

Am 1. Januar 2018 trat in der Steiermark das Landes- und Regionalentwicklungsgesetz in Kraft. Mit diesem neuen Gesetz soll die Regionalentwicklung auf Landesebene gesetzlich fest verankert werden. Ein wesentlicher Punkt des Gesetzes ist die institutionelle Abstimmung der Regionalentwicklung zwischen dem Land Steiermark und den insgesamt sieben einzelnen Regionen. Das Land Steiermark hat dabei mit der Landesentwicklungsstrategie den übergeordneten Rahmen für die Regionalentwicklung zu bilden, der genauere strategische Rahmen, sowie konkrete Programme und Maßnahmen für eine Region werden von den jeweiligen Regionen eigenständig ausgearbeitet (LANDTAG STEIERMARK 2017).

Das Landes- und Regionalentwicklungsgesetz hat auf regionaler Ebene zwei konkrete Instrumente vorgesehen, mit denen die einzelnen Regionen ihre strategische Ausrichtung in der Regionalentwicklung definieren. Zum einen steht mit der regionalen Entwicklungsstrategie ein Instrument zur Verfügung, welches den Rahmen für die mittel- bis langfristige Entwicklung vorgeben soll. Zum anderen gibt das regionale Arbeitsprogramm den jährlichen Handlungsrahmen für die Regionalentwicklung in der jeweiligen Region vor, wobei dieses schon konkrete Maßnahmen und Projekte beinhaltet. Das Besondere an dem neuen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz ist die Tatsache, dass zum ersten Mal in der Steiermark jede Region eigenständig über ein jährlich fixes Budget verfügen kann, welches weitestgehend über die zwei zuvor genannten Instrumente definiert wird. Die Finanzierung des Budgets wird dabei jeweils zur Hälfte vom Land Steiermark und von den Gemeinden übernommen (LANDTAG STEIERMARK 2017).

Die sieben Regionen sind institutionell auf 4 unterschiedlichen Organen (Regionalversammlung, Regionalvorstand, Vorsitzende/r der Region, RechnungsprüferIn)

aufgebaut. Dabei sind vor allem die zwei erstgenannten Organe, die Regionalversammlung und der Regionalvorstand, jene institutionell verankerten Gremien, wo sich die Akteure der Regionen treffen sollen. In der Regionalversammlung, jenes Gremium, wo alle stimmberechtigten und nichtstimmberechtigten Mitglieder teilhaben können, werden dabei die Beschlüsse zu den einzelnen regionalen Arbeitsprogrammen und zur regionalen Entwicklungsstrategie gefasst. Wer an diesen Gremien teilhaben darf, wird im Regionalentwicklungsgesetz genau definiert, wobei zwischen stimmberechtigten und nichtstimmberechtigten Akteuren unterschieden wird. Als stimmberechtigte Mitglieder gelten die in der Region agierenden BürgermeisterInnen, darüber hinaus Abgeordnete des Nationalrates, des Bundesrates, sowie des Steiermärkischen Landtages, welche ihren Hauptwohnsitz in der jeweiligen Region haben. Zusätzlich finden sich als nicht stimmberechtigte Mitglieder diverse Interessensvertretungen, VertreterInnen des Landes Steiermark und der Bezirkshauptmannschaft, sowie der Regionen in den Gremien ein. Wobei im Regionalvorstand nur eine eingeschränkte Anzahl an Mitgliedern teilnimmt (LANDTAG STEIERMARK 2017).

Im Zusammenhang mit der zuvor vorgestellten Ausgangssituation soll sich der Schwerpunkt dieser Forschung auf den intraregionalen Ausarbeitungsprozess der regionalen Entwicklungsstrategie, sowie des regionalen Arbeitsprogramms beziehen. Dabei soll das Forschungsobjekt, der strategische Ausarbeitungsprozess, aus dem analytischen Blickwinkel der Governance-Forschung näher untersucht werden. Da eine umfassende Untersuchung aller sieben steirischer Regionen den Rahmen dieser Arbeit übersteigen würde, wird diese Untersuchung aus einem idiographischen Forschungsverständnis heraus eine Region als Exempel näher durchleuchten. Vor allem die Darstellung der Komplexität der Koordinationsmechanismen erfordert eine gründliche Untersuchung einer einzigen exemplarischen Region. Für diese Arbeit wird deshalb die Region Obersteiermark Ost als Fallbeispiel herangezogen. Aus diesem Grund lässt sich für die Forschung folgende zentrale Fragestellung ableiten:

- Welche Ausprägungsformen der Regional Governance lassen sich bei der Ausarbeitung der regionalen Entwicklungsstrategie und des regionalen Arbeitsprogrammes für die Region Obersteiermark Ost ausmachen?

Zum einen sollen in der Arbeit die möglichen Governance-Strukturen hinter dem Ausarbeitungsprozess aufgedeckt werden. Dabei soll vor allem aufgezeigt werden, welche Akteure bei der Ausarbeitung der strategischen Dokumente beteiligt sind. Außerdem soll in diesem Zusammenhang herausgefunden werden, wie die Akteure im Rahmen des strategischen Ausarbeitungsprozess zueinander stehen und welche Konstellationen sich dabei ergeben. Des Weiteren soll aufgezeigt werden, inwiefern der institutionelle Rahmen den strategischen Ausarbeitungsprozess mitbestimmt. Zum anderen soll sich die Forschung näher mit dem kommunikativen Vorgang im Zuge der Ausarbeitung der Dokumente auseinandersetzen. Dabei soll ausfindig gemacht werden, welche thematischen Schwerpunkte die verschiedenen Akteure zur regionalen Entwicklungsstrategie und zum Arbeitsprogramm anstreben und wie diese Inhalte im Ausarbeitungsprozess eingebracht werden. Aufgrund dieser tieferen Fragestellungen ergeben sich für die Forschung folgende Unterfragen:

- Inwiefern trägt das Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungsgesetz als institutioneller Rahmen zur Ausarbeitung der regionalen Entwicklungsstrategie und des regionalen Arbeitsprogramms bei?
- Welche Institutionen haben neben dem Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz Einfluss auf den strategischen Ausarbeitungsprozess?
- Welche Akteure sind bei der Ausarbeitung der regionalen Entwicklungsstrategie und des regionalen Arbeitsprogramms beteiligt?
- Welche verschiedenen Akteurskonstellationen lassen sich bei der Ausarbeitung der regionalen Entwicklungsstrategie und des regionalen Arbeitsprogramms ausmachen?
- Welche Modi der Handlungskoordination lassen sich bei der Ausarbeitung der regionalen Entwicklungsstrategie und des regionalen Arbeitsprogrammes ausmachen?

Die vorangegangenen Fragestellungen beziehen sich auf die explorative Darstellung des Forschungsobjektes. Abschließend soll mit den in dieser Forschung gewonnenen Erkenntnissen auch eine Bewertung des strategischen Ausarbeitungsprozesses, beziehungsweise des institutionellen Rahmens vorgenommen werden, um daraus mögliche

Handlungsempfehlungen ableiten zu können. Aus diesem Grund ergibt sich für die Bewertung folgende Fragestellung:

- Welche Vor- und Nachteile bietet das Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungsgesetz für die strategische Ausarbeitung in der Region Obersteiermark Ost?

Wie aus den oben dargestellten Fragestellungen zu erahnen, ist das Ziel dieser Untersuchung, eine genauere Darstellung der Regional Governance im Rahmen des strategischen Ausarbeitungsprozess in der Region Obersteiermark Ost, um so das inhaltliche Zustandekommen der regionalen Entwicklungsstrategie, sowie des regionalen Arbeitsprogrammes umfangreich erklären zu können. Aus den Erkenntnissen dieser Arbeit soll ein Mehrwert für zwei unterschiedliche Bereiche generiert werden. Zum einen soll mit den Erkenntnissen ein Beitrag zur wissenschaftlichen Diskussion rund um die Themenbereiche Regionalentwicklung und Regional Governance entstehen. Zum anderen sollen die Ergebnisse dieser Untersuchung auch in der Praxis Verwendung finden. Aufgrund der verhältnismäßig kurzen Zeit seit der Einführung des neuen Gesetzes hat diese Forschungsarbeit auch den Zweck, erste Erkenntnisse über diese neue Form der intraregionalen Zusammenarbeit einzuholen, um so mögliche Verbesserungsvorschläge, beziehungsweise Handlungsempfehlungen für den Gesetzgeber (Land Steiermark), sowie für die ausführenden Organe der Region abzuleiten.

2. Aufbau der Arbeit

Die inhaltliche Zusammensetzung dieser Arbeit lässt sich in drei bestimmte Abschnitte unterteilen. Zu Beginn werden im ersten Abschnitt unterschiedliche theoretische Ansätze vorgestellt und näher durchleuchtet. Diese dienen als Grundlage für die theoretische Verortung des Untersuchungsgegenstandes, sowie als analytischer Orientierungsrahmen für die im Zuge dieser Arbeit durchgeführte empirische Untersuchung. Aufgrund der vorhin vorgestellten Fragestellungen werden innerhalb dieses theoretischen Rahmens Ansätze und Strategien zur Erklärung der Regionalentwicklung, der Governance-Ansatz beziehungsweise der Regional-Governance-Ansatz, sowie der Akteurszentrierte Institutionalismus näher erläutert.

Im zweiten Abschnitt wird sich diese Arbeit mit dem dazugehörigen Umfeld des Forschungsgegenstandes näher auseinandersetzen, um so einen tieferen Einblick in die Ausgangssituation zu bekommen. Dabei wird einerseits auf den allgemeinen historischen Entwicklungsprozess der Regionalentwicklung in der Steiermark eingegangen. Zusätzlich wird sich dieser Abschnitt intensiver mit dem Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz beschäftigen. Dieser Vorgang wird notwendig, da dieses Gesetz als institutioneller Rahmen für den eigentlichen strategischen Ausarbeitungsprozess innerhalb der Regionen und des Landes gilt. Da in der hier durchgeführten empirischen Untersuchung der strategische Ausarbeitungsprozess innerhalb der Region Obersteiermark Ost als Fallbeispiel näher erklärt wird, sollen im Rahmen dieser kontextbezogenen Darstellung die strukturellen Gegebenheiten der Beispielregion näher beschrieben werden. Der thematische Schwerpunkt dieser Beschreibung liegt hierbei auf das Darstellen soziodemographischer sowie sozioökonomischer Inhalte.

Der Aufbau sowie die Ergebnisse der hier durchgeführten empirischen Untersuchung werden im dritten Abschnitt näher vorgestellt. Zu Beginn soll der methodische Arbeitsprozess und die damit verbundenen methodischen Instrumente näher beschrieben werden. Der Hauptteil dieses Abschnittes wird die Ergebnisse der empirischen Untersuchung näher ausführen, um so die oben vorgestellten Fragestellungen, so weit wie es die empirisch gewonnen Erkenntnisse zulassen, beantworten zu können. Die Vorstellung der empirischen Ergebnisse wird wiederum unterteilt in akteursbezogene Ergebnisse, institutionsbezogene Ergebnisse, sowie einer tieferen Darstellung des strategischen Arbeitsprozesses. Aufbauend auf die Ergebnisse dieser Untersuchung finden sich zusätzlich in diesem Abschnitt auch eine Bewertung des strategischen Ausarbeitungsprozesses und damit einhergehend Handlungsempfehlungen. Abschließend wird im Rahmen eines allgemeinen Resümées noch einmal kritisch über den methodischen Arbeitsprozess sowie über die gewonnen Erkenntnisse diskutiert.

3. Theoretische Einbettung

Der folgende Abschnitt versucht die in dieser Arbeit behandelnden Fragestellungen theoretisch zu verorten. Außerdem soll der aktuelle Stand der Forschung sowie aktuelle Diskussionen zu den Themen Regionalentwicklung und Regional Governance herausgearbeitet werden, um so mögliche Anknüpfungspunkte für diese Untersuchung aufzuzeigen.

Da diese Arbeit mit dem neuen Gesetz ein Instrument der Regionalentwicklung näher untersucht, werden zu Beginn unterschiedliche theoretische Ansätze zur Regionalentwicklung vorgestellt. Hierzu soll herausgestellt werden, was unter dem Begriff Regionalentwicklung zu verstehen ist. Darauf aufbauend soll auch das neue Landes- und Regionalentwicklungsgesetz unter den Gesichtspunkten der verschiedenen Ansätze näher eingeordnet werden. Weiters soll in diesem Zusammenhang auch der für diese Arbeit wichtige Terminus „Region“ begrifflich eingegrenzt werden, um so ein besseres Verständnis für die im Landes- Regionalentwicklungsgesetz definierten Regionen zu bekommen.

Wie im vorangegangenen Kapitel näher dargestellt wird, hat diese Arbeit das Ziel, die Governance-Strukturen der Region Obersteiermark Ost im Rahmen der Ausarbeitung der regionalen Entwicklungsstrategie und des regionalen Arbeitsprogrammes näher darzustellen. Deshalb wird der theoretische Teil dieser Arbeit die dahinterstehenden Gedanken und Ideen des Governance-Ansatzes umfangreich erläutern. Genauso wie der Terminus „Region“ soll dabei auch der Begriff „Governance“ näher definiert werden. Da sich die Fragestellungen dieser Arbeit auf den Ausarbeitungsprozess innerhalb der räumlichen Einheit einer Region beziehen, soll jedoch das Hauptaugenmerk dieser theoretischen Einordnung auf den Regional-Governance-Ansatz gelegt werden.

Aufbauend auf die theoretische Verortung des Governance-Ansatzes wird sich diese Arbeit auch dem Akteurszentrierten Institutionalismus annehmen. Dieser ist nicht als theoretische Bezugsquelle zu verstehen, dafür zieht diese Arbeit den Governance-Ansatz heran, er bildet jedoch den analytischen Rahmen für die empirische Untersuchung und stellt auch für diese Arbeit wichtige Begrifflichkeiten zur Verfügung.

3.1. Die unterschiedlichen Erklärungsansätze in der Regionalentwicklung

Das folgende Kapitel wird sich näher mit den dahinterstehenden theoretischen Ansätzen der Regionalentwicklung auseinandersetzen. Als Orientierungsrahmen für die unterschiedlichen Erklärungsansätze wird diese Arbeit das Lehrbuch Regional- und Stadtökonomie 2 von MAIER et al. (2012) heranziehen. Ziel dieser Übersicht ist es, ein Verständnis für das hier zu behandelnde Untersuchungsobjekt, das neue Landes- und Regionalentwicklungsgesetz, zu bekommen. Am Ende dieses Kapitels soll ausgemacht werden, welche Ideen und Gedanken hinter dem Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz stecken. Davor wird sich dieses Kapitel auch mit bestimmten Begrifflichkeiten genauer auseinandersetzen, welche für diese Arbeit eine besondere Bedeutung haben und deshalb einer genaueren Definition

3.1.1. Zum Begriff Region

Bevor näher auf die unterschiedlichen Ansätze der Regionalentwicklung Bezug genommen werden kann, müssen einige grundsätzliche Termini näher bestimmt werden. Im Zusammenhang mit dem Untersuchungsfeld Regionalentwicklung nimmt der Terminus Region eine bedeutende Stellung ein. Darüber hinaus hat der Terminus auch für die empirische Arbeit eine große Bedeutung, da diese Untersuchung die Darstellung von Governance-Strukturen auf regionaler Ebene zum Ziel hat.

Dem ersten Anschein nach scheint die Begrifflichkeit Region ein relativ einfach zu bestimmender Terminus zu sein, da er im alltäglichen Sprachgebrauch regelmäßig verwendet wird. Im Rahmen der Recherche zu dieser Arbeit wurde der Begriff jedoch in all seinen komplexen Bedeutungszusammenhängen und Widersprüchlichkeiten herausgestellt. Aus diesem Grund ist eine nähere terminologische Abgrenzung für die weitere Untersuchung unumgänglich.

Wie VAN LANGENHOVE aufzeigt, haben die jeweiligen wissenschaftlichen Disziplinen unterschiedliche Auffassungen, was unter dem Terminus Region zu verstehen ist. Je nachdem ob es sich dabei beispielsweise um eine/n GeographIn, PolitikwissenschaftlerIn oder eine/n ÖkonomIn handelt, wird der Begriff eher räumlich, institutionell oder funktional verstanden (VAN LANGENHOVE 2013, S. 474f.). BLOTEVOGEL fasst deshalb in diesem

Zusammenhang Regionen auch als „mehrdimensionales, semantisches Feld“ auf (BLOTEVOGEL 2000, S. 496).

Unterschiede gibt es nicht nur bei der inhaltlichen Auffassung des Begriffs, sondern auch was die Maßstabsebene einer Region betrifft. Wie in MAIER et al. zu lesen ist, kann räumlich gesehen zwischen einer sub-nationalen, einer supra-nationalen und einer trans-nationalen Auffassung unterschieden werden. Bei einer supra-nationalen Auffassung handelt es um einen Zusammenschluss von mehreren Staaten, die trans-nationale Auffassung geht von Teilgebieten zweier oder mehrerer Staaten aus. Mit der Region Obersteiermark Ost handelt es sich im vorliegenden Fallbeispiel um eine sub-nationale Region, das heißt, ein abgegrenzter Teilraum innerhalb eines Staates (MAIER et al. 2012, S. 13).

Ein allgemeines Merkmal all dieser hier vorgefundenen diversen Auffassungen einer Region ist jedoch, wie HARTSHORNE hervorhebt, die Unterscheidung zwischen einem zur Region zugehörigen Teil und einen externen Teil: „a ‘region’ is an area of specific location which is in some way distinctive from other areas and which extends as far as the distinction extends“ (HARTSHORNE 1959, S. 130). Im Zusammenhang mit diesem oben angeführten Zitat stellt sich nun die Frage, wie sich die Region als gemeinsamer Teilraum von der Umgebung abgrenzt. Für MAIER et al. sind für die Zusammenfassung eines Teilraumes zu einer Region zwei unterschiedliche Kriterien ausschlaggebend. Zum einen das Homogenitätskriterium, welches meint, dass jene Räume mit bestimmten ähnlichen Indikatoren zu einer Region zusammengefasst werden kann. Zum anderen können Räume zu einer Region über das Funktionalitätskriterium zusammengefasst werden. In diesem Fall werden Räume mit einer engen funktionalen Verflechtung zu einer Region (MAIER et al. 2012, S. 15f.).

Um die vorgefundene Komplexität für die terminologische Einordnung weiter zu verringern, geht diese Arbeit in Anlehnung an BENZ et al., sowie VAN LANGENHOVE von einem gedanklichen beziehungsweise gesellschaftlichen Konstrukt „Region“ aus (BENZ et al. 2003, S. 15). „Although being a geographical area, a region does not exist without people. A region is thus always an institutional fact and therefore also an idea“ (VAN LANGENHOVE 2013, S. 476f.). Aus diesem Verständnis heraus ist es nun möglich, die verschiedenen disziplinären Auffassungen einer Region zu erklären, wobei laut BENZ et al. dieses gesellschaftliche Konstrukt „Region“ entweder aus gemeinsam getragenen Konventionen oder geteilten Vorstellungen heraus resultiert, oder als Handlungsraum der Politik durch politische

Entscheidungen (BENZ et al. 2003, S. 16). Weiters betonen BENZ et al. in diesem Zusammenhang auch, dass die Region nur zu einem politischen Handlungsraum werden kann, „wenn Akteure in der Region mit dem Ziel gemeinsamer Problemlösungen kooperieren oder wenn die erforderlichen institutionellen Voraussetzungen geschaffen werden und diese dann von den regionalen Akteuren effektiv genutzt werden“ (BENZ et al. 2003, S. 23).

Mit den Erkenntnissen dieser terminologischen Einordnung kann für die weitere empirische Untersuchung festgehalten werden, dass die Region Obersteiermark Ost als sub-nationaler Teilraum ein soziales Konstrukt ist, welches als Handlungsraum für die Regionalentwicklung durch eine politische Entscheidung im Rahmen des Beschlusses des Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetzes konstituiert wird. Neben diesem oben genannten Versuch einer Nominaldefinition für den Begriff „Region“ kann des Weiteren bei der begrifflichen Bestimmung auf eine strikte Legaldefinition zurückgegriffen werden. Im Rahmen des oben genannten Gesetzes findet sich auch eine genaue terminologische Bestimmung des Begriffs „Region“, der wie folgt lautet:

„Die Regionen sind räumliche Einheiten, die jede für sich die erforderlichen räumlichen Voraussetzungen für möglichst alle Daseinsgrundfunktionen bieten, sodass sie gut ausgestattete und funktionsfähige Lebensräume für ihre Bevölkerung darstellen. Daseinsgrundfunktionen sind die Funktionen Wohnen, Arbeiten, Wirtschaft, Erholen, Bildung, Ver- und Entsorgung, soziale Kommunikation und Verkehr“ (LANDTAG STEIERMARK 2017, S. 4).

Wie aus der Legaldefinition ersichtlich wird, bezieht die im Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz beinhaltetete Auffassung einer Region die Daseinsgrundfunktionen als bestimmendes Definitionskriterium ein. Das heißt, um im Sinne dieses Gesetzes als Region zu gelten, muss eine räumliche Einheit sämtliche Daseinsgrundfunktionen (Wohnen, Arbeiten, Wirtschaft, Erholen, Bildung, Ver- und Entsorgung, soziale Kommunikation und Verkehr) aufweisen. Andere Kriterien zur Definition der einzelnen Regionen, liegen jedoch nicht vor. Bei der Bestimmung der einzelnen Regionen wird jedoch auf vorhandene politisch-administrative Territorialeinheiten, die politische Bezirke der Steiermark, zurückgegriffen. Dabei stellen räumlich gesehen die Regionen im

Sinne des Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz eine Zusammenfassung von Bezirken, beziehungsweise einzelne Bezirke dar.

3.1.2. Zum Begriff Entwicklung

Eine genauere terminologische Bestimmung des Begriffs „Regionalentwicklung“ erfordert neben der Bestimmung des Begriffs „Region“ auch eine genauere Definition des Begriffs „Entwicklung“. Deshalb soll im folgenden Kapitel geklärt werden, was unter Entwicklung im Sinne der Regionalentwicklung zu verstehen ist. Ähnlich wie der Begriff „Region“ wird auch der Begriff „Entwicklung“ je nach Auffassung unterschiedlich verwendet, wobei vor allem innerhalb der Entwicklungstheorie dem Begriff eine große Bedeutung zukommt. „`Entwicklung´ ist ein in den verschiedenen Zusammenhängen verwendeter, entsprechend vieldeutiger, definitorisch kaum exakt fassbarer und dem Meinungs- und Ideologiestreit entrückbarer Begriff“ (NOHLEN et al. 1992, S. 56). In diesem Kapitel soll deshalb versucht werden, den Begriff „Entwicklung“ im Sinne der Regionalentwicklung näher zu bestimmen.

Wie MAIER et al. herausstellen, wurde und wird der Begriff „Entwicklung“ im wissenschaftlichen Diskurs eine Zeit lang hauptsächlich mit einem Wirtschaftswachstum in Verbindung gebracht. Somit wird der Begriff in diesem Zusammenhang als wirtschaftliche Entwicklung aufgefasst. Wichtige Indikatoren, wie der informelle Sektor oder die Selbstversorgung werden dabei nicht einbezogen. Bestimmte Prozesse, welche sich möglicherweise schädlich auf die Gesellschaft und auf die Umwelt auswirken, können sich hingegen innerhalb dieser Definition positiv ausschlagen. Obwohl es im wissenschaftlichen Diskurs überwiegende Übereinstimmung gibt, dass ein wirtschaftliches Wachstum Teil der Entwicklung sein muss, wird eine Entwicklung, welche rein wirtschaftliche Indikatoren einbezieht immer kritischer angesehen (MAIER et al. 2012, S. 19).

Mit der zunehmenden kritischen Betrachtung gegenüber der überwiegend ökonomischen Auffassung von Entwicklung gehen Ansätze einher, welche einen holistischeren Zugang bei der terminologischen Bestimmung des Begriffs hervorheben. So etwa die dreidimensionale Definition von TODARO, welche Entwicklung im Zusammenhang mit der Befriedigung von Grundbedürfnissen, mit der Selbstachtung der Person und mit der Freiheit von innerer und äußerer Fremdbestimmung ansieht (TODARO 1985). Eine ähnlich mehrdimensionale Auffassung des Begriffs findet man bei NOHLEN et al. . Entwicklung wird hier über die

Kriterien Wachstum, Arbeit, Gleichheit/Gerechtigkeit, Partizipation und Unabhängigkeit/Eigenständigkeit genauer bestimmt, wobei NOHLEN et al. das Kriterium Gleichheit/Gerechtigkeit als „das notwendige qualitative Korrektiv zu Wachstum“ ansehen (NOHLEN et al. 1992, S. 70).

3.1.3. Zum Begriff Regionalentwicklung

Nachdem in den vorherigen Kapiteln die Begriffe „Region“ und „Entwicklung“ getrennt voneinander analysiert wurden, soll als nächstes der Begriff „Regionalentwicklung“ näher durchleuchtet werden. Ziel dieser genaueren Analyse ist, ein besseres terminologisches Verständnis von Regionalentwicklung zu bekommen, um so den Sinn hinter dem Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz, welches in dieser Arbeit eine besondere Bedeutung zukommt, herauszustellen.

Ähnlich wie für die zwei voneinander getrennt vorgestellten Begrifflichkeiten „Region“ und „Entwicklung“ gibt es auch für den Begriff „Regionalentwicklung“ aufgrund eines breiten Anwendungsfeldes keine eindeutige Definition. „Regionalentwicklung war und wird daher zu verschiedenen Zeiten, in verschiedenen Staaten und von verschiedenen Akteuren unterschiedlich interpretiert und wirksam“ (HEINTEL 2017, S. 2). Ganz allgemein kann Regionalentwicklung als Teil der Regionalpolitik angesehen werden, wobei Regionalpolitik als „ die Beeinflussung wirtschaftlicher Prozesse in Teilräumen eines Staates oder eines größeren Wirtschaftsraumes durch die öffentliche Hand“ verstanden werden kann (MAIER 2012 et al. , S. 143).

Nimmt man bei der terminologischen Einordnung das Diercke Wörterbuch der Allgemeinen Geographie zur Hilfe, so wird darin Regionalentwicklung als die Zusammenfassung von Konzepten und Maßnahmen verstanden, welche die Entwicklung einer bestimmten Region unterstützen. Das Ziel der Regionalentwicklung ist dabei, regionale Disparitäten auszugleichen, sowie in allen Regionen möglichst gleichwertige Lebensbedingungen herzustellen (LESER 2005, S. 748). Ein wichtiges Merkmal stellt für HEINTEL die Tatsache dar, dass Regionalentwicklung als Querschnittsmaterie die öffentliche Verwaltung, die intermediäre Zusammenarbeit zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft sowie die selbstorganisierten Bottom-up-Prozesse miteinbezieht (HEINTEL 2018, S. 2).

Kommt man wieder auf das Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungsgesetz zurück, wird in diesem mittels einer Legaldefinition der genaue Aufgabenbereich der Regionalentwicklung eingegrenzt. Laut dieser Definition ist die Regionalentwicklung für folgende Aufgabenfelder verantwortlich:

- „Koordination und Unterstützung zur quantitativen und qualitativen Steigerung der interkommunalen Zusammenarbeit,
- Erstellung regionaler Entwicklungsstrategien auf Basis der Landesentwicklungsstrategie,
- Erstellung regionaler Arbeitsprogramme auf Basis der regionalen Entwicklungsstrategie,
- Erarbeitung von Entwicklungsmaßnahmen und Projekten und laufende Umsetzung,
- laufendes Monitoring der Regionalentwicklung sowie der Wirkung von Regionalentwicklungsmaßnahmen,
- Informationstransfer zwischen Akteurinnen/Akteuren der Regionalentwicklung sowie Information und Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern
- Erstellung des Jahresbudgets unter Berücksichtigung und Gliederung mehrjähriger Programme und Projekte auf das Finanzjahr,
- Mitwirkung bei raumbedeutsamen Planungen des Landes“ (LANDTAG STEIERMARK 2017, S. 4).

3.1.4. Theoretische Ansätze zur Erklärung der Regionalentwicklung

Nachdem die letzten Kapitel den Begriff Regionalentwicklung näher definiert haben, werden sich die nächsten Seiten mit den unterschiedlichen theoretischen Ansätzen der Regionalentwicklung näher auseinandersetzen. Als Orientierungshilfe für das Heranziehen der unterschiedlichen Ansätze wird unter anderem das Lehrbuch Stadt- und Regionalökonomie 2 von MAIER et al. herangezogen (MAIER et al. 2012). Ziel dieser Übersicht ist es, all jene Lösungsansätze vorzustellen, welche die Auflösung von räumlichen Disparitäten erklären möchten. Da der Umfang der jeweiligen Ansätze sehr breit gefächert ist, kann in dieser Arbeit nur eine Vorstellung der allgemeinen Gedankengänge zu den einzelnen Ansätzen dargebracht werden. Mit dieser Vorstellung sollen die theoretischen Gedankengänge hinter dem Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz als Instrument der Regionalentwicklung nachvollziehbar werden.

3.1.4.1. Nachfrageorientierte Ansätze

Die ersten Ansätze, welche in diesem Kapitel vorgestellt werden, eint, dass diese Regionalentwicklung hauptsächlich über die Nachfragenseite behandeln. Als Beispiele solcher nachfrageorientierter Ansätze gelten sowohl die Exportbasistheorie, als auch das Input-Output-Modell (MAIER et al. 2012, S. 33). Bei der Exportbasistheorie nimmt jener wirtschaftliche Teil (basic sector) eine entscheidende Rolle für die Entwicklung einer Region ein, welcher überwiegende Teile seines Umsatzes durch Exporte generiert. Als entscheidend für die wirtschaftliche Entwicklung einer Region ist somit die äußere Nachfrage. Ausgehend von den exportierten Waren und Dienstleistungen kommen nun zusätzliche Mittel über die Einkommen in die Region, welche darüber hinaus die Nachfrage innerhalb der Region ankurbeln. Dieser Kreislauf kann sowohl positiv, als auch negativ für eine Region ablaufen, je nachdem ob die exportbasierte Nachfrage steigt oder sinkt. Als Hauptvertreter dieser Theorie gelten dabei Andrews, Duesenberry und North (MAIER et al. 2012, S. 33). Aus diesem Erklärungsansatz heraus muss sich Regionalentwicklung darauf konzentrieren, den Export einer Region zu steigern. Investitionen wie die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur und der damit bessere Anschluss an externen Märkten nehmen hierbei den Fokus der Regionalentwicklung ein.

Der zweite nachfrageorientierte Ansatz, das Input-Output-Modell, geht ähnlich wie die oben beschriebene Exportbasistheorie davon aus, dass die Nachfrage der entscheidende Faktor für die wirtschaftliche Entwicklung einer Region ist. Anders als die vereinfachten Modelle der Exportbasistheorie, bezieht das Input-Output-Modell die Verflechtungen der einzelnen Wirtschaftssektoren mit ein. Anders als die Exportbasistheorie, die von einem positiven Einkommenskreislauf ausgeht, nimmt das Input-Output-Modell an, dass sich eine steigende oder sinkende Nachfrage auf die gesamte Produktionskette innerhalb der Region auswirkt. Eine positive wirtschaftliche Entwicklung wird dabei ausgehend von der Nachfrage über die Vorleistungskette innerhalb der Region hergestellt (MAIER et al. 2012, S. 41).

3.1.4.2. Neoklassische Theorie

Für die Erklärung der Regionalentwicklung finden sich auch Ansätze, welche der neoklassischen Wirtschaftstheorie zugehörig sind. Kennzeichnend für die neoklassische

Theorie ist, dass sie dem Markt eine bedeutende Ausgleichsfunktion zuschreibt. Das heißt, dass der Markt die Tendenz hat, immer ein Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage herzustellen. Im Rahmen der neoklassischen Theorie wird dabei allgemein von vier Grundannahmen ausgegangen. Erstens geht die Theorie davon aus, dass alle Wirtschaftssubjekte nach einer Nutzenmaximierung streben. Zweitens herrscht im Modell der neoklassischen Theorie ein vollkommener Informationsstand. Das heißt, dass jedes Wirtschaftssubjekt über sämtliche Marktinformationen informiert ist. Drittens passen sich die Marktpreise ständig an die derzeitige Marktsituation an. Viertens geht die neoklassische Theorie von einer vollkommenen Konkurrenz aus. Es gibt somit eine hohe Anzahl an Anbieter und Nachfrager (MAIER et al. 2012, S. 55). Darüber hinaus reduziert die neoklassische Theorie mit den Faktoren Arbeit und Kapital ihr Modell hauptsächlich auf zwei Faktoren. Außerdem ist im Zusammenhang mit der Regionalentwicklung wichtig zu erwähnen, dass die jeweiligen Faktoren vollkommen mobil sind. Distanzen können von den Faktoren ohne Probleme überwunden werden (MAIER et al. 2012, S. 62).

Die neoklassische Theorie geht davon aus, dass sowohl der Faktor Arbeit, als auch der Faktor Kapital nach dem Wert ihres Grenzprodukt, der Faktor Arbeit durch den Lohnsatz und der Faktor Kapital durch den Kapitalzins, entschädigt werden. Hat nun eine Region einen Überschuss an Arbeitskräften und einen Mangel an Kapitaleinsatz, eine andere hingegen einen überhöhten Kapitaleinsatz und einen Mangel an Arbeitskräfte, würde dies nach Auffassung einer neoklassischen Wirtschaftstheorie zu einer Faktorwanderung führen. Der Faktor Kapital, welcher durch das erhöhte Grenzprodukt Kapitalzins angezogen wird, wandert in die eine Region, der Faktor Arbeit hingegen, welcher durch das erhöhte Grenzprodukt Lohn angezogen wird, wandert in die andere Region (MAIER et al. 2012, S. 62f.). Regionalentwicklung im Sinne einer neoklassischen Auffassung heißt somit, eine optimale Marktsituation herzustellen, so dass die Marktkräfte einen Ausgleich durch Faktorwanderung schaffen können. Kritisch angemerkt werden muss jedoch, dass die neoklassische Wirtschaftstheorie mit dem „homo oeconomicus“ von einem vereinfachten Modell ausgeht. Außerdem sind die vollkommene Flexibilität der Faktoren und das Ignorieren der räumlichen Distanz zu hinterfragen.

3.1.4.3. Endogene/Eigenständige Regionalentwicklung

Anders als die davor vorgestellten theoretischen Ansätze zur Erklärung der Regionalentwicklung, welche stärker externe Faktoren miteinbeziehen, liegt der Fokus des folgenden Ansatzes auf die innere, beziehungsweise eigenständige Entwicklung einer Region. Der Ende der 1970er, beziehungsweise Anfang der 1980er Jahre entwickelte Grundgedanke hinter diesem Ansatz lautet, dass mit einer Stärkung der regionalen Steuerung von unten die Regionen eigenständig ihre Probleme und Herausforderungen angehen können. Anstatt weiter Top-down Lösungen an die betroffenen Menschen heranzutragen, ist das Ziel der eigenständigen Regionalentwicklung, diese Menschen für eigene Initiativen zu aktivieren. Das Ziel ist somit nicht eine von den oberen Ebenen geplante umfassende Gesamtlösung, sondern regionale Initiativen (BUNDESKANZLERAMT SEKTION IV 1981, S. 32).

Ausgehend von einer weitestgehend außerökonomischen Grundidee, dabei spielten sehr stark emanzipatorische, sowie kultur- und bildungspolitische Ideale eine Rolle, bezieht der Ansatz der endogenen Regionalentwicklung neben ökonomischen auch weitere Faktoren mit ein (HEINTEL 2017, S. 5). Somit wird Regionalentwicklung nach dieser Auffassung nicht nur als Synonym für Wirtschaftswachstum aufgefasst, sondern für eine grundlegende Verbesserung der Lebensbedingungen einer Region. Eine wichtige Rolle in der endogenen Regionalentwicklung spielen dabei die betroffenen EinwohnerInnen selbst, welche als eigentliche HandlungsträgerInnen der Regionalentwicklung angesehen werden (HEINTEL 1994, S. 22f.). Dabei gelte es vor allem auch all jene, welche nicht im ökonomischen Betrieb mitwirken, wie zum Beispiel Jugendliche, PensionistInnen, oder Arbeitslose, an der Regionalentwicklung teilhaben zu lassen (HEINTEL 1994, S. 23). Ein wichtiger Punkt im Zusammenhang mit diesem partizipativen Ansatz ist auch die Vernetzung der in der Region vorhandenen Akteure, sodass es zu einem gegenseitigen Lernprozess kommen kann (HEINTEL 1994, S. 22f.).

Anders als die davor vorgestellten Ansätze hebt die endogene Regionalentwicklung innerregionale Wirtschaftskreisläufe hervor. Die Grundidee dieses Ansatzes ist es, nicht durch Exporte genügend Einkommen und wirtschaftliches Wachstum zu generieren, „sondern eben durch einen gezielten Ausbau der Gütererzeugung, dessen Bedarf in der Region noch ungenügend abgedeckt ist, zu forcieren“ (HEINTEL 1994, S. 24). Diese

innerregionalen Wirtschaftskreisläufe sollen demnach an jene in der Region vorhandenen Potenziale und Ressourcen anknüpfen, wobei der Umgang mit den Ressourcen nachhaltig ablaufen soll (MAIER 2012 et al., S. 158).

3.1.5. Das regionale Entwicklungskonzept - eine begriffliche Einordnung

Im folgenden Kapitel wird der Begriff "Regionales Entwicklungskonzept" als mögliches Instrument einer Regionalentwicklung näher beleuchtet. Da sich diese Arbeit unter anderem mit der Erstellung der regionalen Entwicklungsstrategie in der Region Obersteiermark Ost befasst und sich der Begriff "regionale Entwicklungsstrategie" semantisch dabei stark mit dem Begriff "regionales Entwicklungskonzept" überlappt, soll in weiterer Folge diese inhaltliche Überlappung der beiden Begriffspaare mitberücksichtigt werden.

Wie Peter DEHNE hervorhebt, beruht das vermehrte Aufkommen von regionalen Entwicklungskonzepten auf zwei unterschiedliche Ausgangspositionen. Zum einen sind die regionalen Entwicklungskonzepte als Instrument der Regionalentwicklung das Ergebnis der Umstellung der EU-Strukturförderungen von einer engen projektbezogenen Förderung hin zu einer Förderung von regionalen Programmen Ende der 80er Jahre des vorigen Jahrhunderts. In diesem Zusammenhang stellt nun das regionale Entwicklungskonzept das Instrument für in der Region selbstorganisierte Aktionsgruppen dar, mit dem sich gemeinsame selbstdefinierte Programme besser aufstellen lassen (DEHNE 2002, S.25). Zum anderen kam es im selben Zeitraum durch einen Wandel der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, sowie wegen einer Abkehr bisheriger Planungsinstrumente zu einem zunehmenden Bedeutungsverlust der traditionellen Regionalplanung. Die neue Planung legt nun mehr den Fokus auf konkrete Projekte, welche von strategisch wichtigen Akteuren ausgearbeitet werden. Aus dieser Perspektive gesehen, "ist das REK ein strategisches, konzeptionelles Verbindungsglied zwischen den Zielen und Grundsätzen der Regionalplanung" (DEHNE 2002, S.25).

Aus diesen anfänglichen Entwicklungen heraus fand das Regionale Entwicklungskonzept als, wie DEHNE meint, Allzweckinstrument Einzug in verschiedenste Fachpolitiken mit unterschiedlichen inhaltlichen Ausgestaltungen und institutionellen Einbettungen (DEHNE 2002, S. 24). Aus diesem Grund wird im weiteren Schritt versucht, eine für diese Arbeit inhaltlich stimmige Definition des Begriffs "regionales Entwicklungskonzept"

herauszuarbeiten. Um sich an das Begriffspaar anzunähern, geht diese Arbeit zu Beginn einmal davon aus, dass es sich bei einem regionalen Entwicklungskonzept um ein Handlungsprogramm handelt, welches eine “programmatische Bündelung” von Projekten und Themen mit einer erkennbaren strategischen Ausrichtung darstellt (KEIM 2002, S.6). Außerdem können für eine semantische Bestimmung dem Begriffspaar bestimmte Merkmale zugeschrieben werden. Wie DEHNE aufzeigt, sind es dabei sechs Merkmale, die ein regionales Entwicklungskonzept ausmachen. Zum einen zieht das regionale Entwicklungskonzept die Region als territorialen Bezugsraum heran. Der Inhalt solcher Konzepte ist je nach Region unterschiedlich nach den jeweiligen Bedürfnissen und Herausforderungen zusammengestellt. Somit ergibt sich eine gewisse Flexibilität der inhaltlichen Ausgestaltung. Der Inhalt entsteht dabei aus der Zusammenarbeit aller relevanten öffentlichen und privaten Akteure. Bezüglich der Wirkungskraft eines regionalen Entwicklungskonzeptes handelt es sich um ein weiches Steuerungsinstrument. DEHNE geht in seiner Beschreibung davon aus, dass solche Konzepte keine rechtlichen Wirkung auf die einzelnen Akteure ausüben. Die Inhalte dieser Konzepte werden eher freiwillig und informell übernommen. Ein weiteres Merkmal ist für DEHNE die fachgebietsübergreifende Zusammenstellung eines regionalen Entwicklungskonzeptes. Dabei soll das Konzept einen gewissen Orientierungsrahmen für alle Sektoren umspannen. Wie schon oben erwähnt, handelt es sich bei einem regionalen Entwicklungskonzept um ein Handlungsprogramm. Dadurch hebt DEHNE auch den handlungsorientierten Charakter eines regionalen Entwicklungskonzeptes hervor, welche schlussendlich auf konkrete Maßnahmen und Umsetzungen der teilhabenden Akteure abzielt (DEHNE 2002, S. 26).

Wie schon erwähnt, stellt im Fall des Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz die regionale Entwicklungsstrategie das strategische Instrument der Regionalentwicklung auf der Regionsebene dar. Im Sinne dieses letztgenannten Gesetzes soll diese Strategie die Schwerpunkte der jeweiligen Region für einen mittel- bis langfristigen Planungshorizont darstellen (Land Steiermark 2017). Aufgrund der semantischen Ähnlichkeit der Begriffe regionale Entwicklungsstrategie und regionales Entwicklungskonzept sollen diese beiden Begrifflichkeiten für die weitere Arbeit synonym aufgefasst werden. Schließlich schließe ich mich für die weitere empirische Untersuchung der unten angeführten holistischen Definition von einem regionalen Entwicklungskonzept an: “Ein Regionales Entwicklungskonzept ist eine ganzheitliche, informelle, auf Konsens und Selbstbindung

beruhende Strategie, um eine Region mit Hilfe von aufeinander abgestimmten Handeln und Projekten öffentlicher und privater Institutionen und Personen zu entwickeln und einen dauerhaften, zielgerichteten und sich selbst steuernden Entwicklungsprozess zu initiieren“ (DEHNE 2002, S. 26).

3.2. Der Governance-Ansatz

Da im Rahmen dieser empirischen Untersuchung der strategische Ausarbeitungsprozess der Region Obersteiermark Ost über die Erklärungsansätze des Governance-Ansatzes näher dargestellt werden soll, müssen in der weiteren theoretischen Einordnung auch die Ideen hinter diesem letztgenannten Konzept ausführlich vorgestellt werden. Das Ziel dieser näheren Betrachtung ist es, einerseits den Terminus „Governance“ für das begriffliche Verständnis dieser Arbeit näher zu definieren und andererseits die unterschiedlichen Konnotationen, welche mit dem Governance-Ansatz in Verbindung stehen, aufzuzeigen. Damit einhergehend soll mit einer vertiefenden Betrachtung des Regional-Governance-Ansatzes der theoretische Orientierungsrahmen für die weitere empirische Untersuchung ausgearbeitet werden.

Wie schon die vorhin angeführten Begrifflichkeiten zeigten, steht auch der Terminus „Governance“, welcher ursprünglich aus der Institutionenökonomie stammt und hierbei die Unternehmensorganisation neben dem Markt stärker hervorhebt (COASE 1937; WILLIAMSON 1984), für eine semantische Mehrdeutigkeit. Diese Mehrdeutigkeit, wie sich im folgenden Kapitel zeigen wird, geht jedoch über die reine Begriffsdefinition hinaus, und schließt auch die dazugehörigen theoretischen Ansätze mit ein. Wie Dietrich FÜRST dabei ausführlich darstellt, ergibt sich diese Mehrdeutigkeit aufgrund der zahlreichen unterschiedlichen Verwendungszwecke (FÜRST 2006, S. 42).

3.2.1. Die unterschiedlichen Betrachtungsweisen von Governance

Wie oben erwähnt, lässt sich der Begriff „Governance“ aufgrund seiner semantischen Unschärfe nicht über eine allgemein gültige Definition eingrenzen. Wie BENZ et al. dabei klarstellen, ist diese begriffliche Unschärfe nicht das Resultat einer fachlichen Ungenauigkeit, sondern mehr der Komplexität der Gegenstände geschuldet. “Die Realität dieser Gegenstände besteht eigentlich darin, dass sie von den Beobachtern in einem Begriff erfasst wird, der das ganze bezeichnet, das sich hinter den Einzelbeobachtungen verbirgt und sich

aus deren Zusammenhängen ergibt.“ (BENZ et al. 2010, S. 13) Im Zusammenhang mit dieser Mehrdeutigkeit des Begriffes sprechen BENZ et al. von vier unterschiedlichen Zugänge (deskriptiv, analytisch, normativ, praktisch), über die Governance näher bestimmt werden kann (BENZ 2007, S. 14f.). Mit dem Ziel, eine genauere begriffliche Abgrenzung für diese Arbeit herauszustellen, sollen im weiteren Verlauf die einzelnen Zugänge näher erläutert werden.

Governance, als deskriptiver Begriff verwendet, beschreibt eine Transformation von gesellschaftlichen Steuerungsmechanismen. Fanden vormals Steuerungs- und Entscheidungsmechanismen überwiegend über hierarchische Strukturen statt, was auch unter dem Begriff „Government“ bekannt ist, geschehen solche Prozesse nun zunehmend über netzwerkartigen Kooperationen zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft, wobei diese neue Art des Regierens unter dem Begriff „Governance“ bekannt ist (BENZ et al. 2007, S. 14f.). Wie die Abbildung 1 genauer ausführt, beschreibt der deskriptive Begriff eine Ablösung der alten vertikal ausgerichteten Government-Strukturen, in denen der Staat als autoritative Gewalt auftritt, zugunsten einer flexiblen und kooperativen Form des Regierens, welche horizontal ausgerichtet ist und unterschiedliche Akteure in die Entscheidungsprozesse mit einbezieht.

Tabelle 1: Merkmale von Government und Governance

	Government	Governance
Institutioneller Kontext	Mehrheitsdemokratie, Hierarchie, Staatsfixierung	Verhandlungssysteme, Netzwerke, Hierarchie und Wettbewerb
Zuständigkeit	Direkte Kontrolle der Zentralregierung/Staat, bereichsspezifisch	Funktional, ebenen-überschreitend, dezentral
Beteiligte Akteure	Staat	verschiedene Akteurskonstellationen
Rolle des Staates	Autorität, ordnungs-politische Maßnahmen (Ge- und Verbote)	Aktivierend, ausgleichend, weiche Maßnahmen, Anreizstrukturen
Organisationsform der Akteure	Hierarchisch, geschlossen	Komplex, umfangreich, dezentral, transparent
Dominante Orientierung	„Nationale Interessen“, „Gemeinwohl“	Koordination verschiedener Interessen
Agenda-Setting	Probleme definiert von Experten	Probleme definiert von Betroffenen
Entscheidungsfindung	Staatliche Organe	Staatliche und nicht-staatliche Akteure
Interaktionsmuster	„Command and control“, Mehrheitsprinzip	Multilaterale kooperative Verhandlung

Abbildung 1: Die inhaltliche Gegenüberstellung von Government und Governance (GEISSEL 2005, S. 20)

Anders als der deskriptive Zugang, welcher eine neue Form des Regierens zur Schau stellt, geht der analytische Zugang tiefer in die Materie hinein, und impliziert eine genauere Erklärung der konkreten Prozessverläufe, sowie der institutionellen Ausformung von Governance (BENZ et al. 2007, S. 15f.). Da diese Arbeit hauptsächlich auf diesen Zugang zurückgreifen wird, wird im Anschluss ein tieferer Einblick des analytischen Begriffes vorgenommen.

Der deskriptive, sowie der analytische Zugang beziehen sich hauptsächlich auf aktuelle wirkliche Situation des Regierens. Der normative Zugang hingegen erarbeitet bestimmte Regeln und Werte und versucht dabei festzulegen, wie ein gutes Regieren funktionieren soll. Im Sinne eines „Good Governance“, also einer guten Regierungsführung, soll der normative Begriff als Orientierungshilfe für das tatsächliche Regieren herangezogen werden. Im konkreten Fall kommen solche Regeln im Sinne eines normativen Zuganges über die Ausformulierung von Grundsätze zustande (BENZ et al. 2007, S. 15). Beispielsweise finden sich im Weißbuch der Europäischen Union zum Thema Regieren vier Grundsätze (Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität) für ein gutes Regieren. (KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2001, S. 10)

Die eigentliche Ausführung des Regierens, und zwar auf eine netzwerkorientierte und kooperative Basis, beschreibt der pragmatische Zugang von Governance (BENZ et al. 2007, S. 15).

3.2.2. „Governance“ – eine terminologische und konzeptionelle Eingrenzung

Aufbauend auf die zuvor dargestellten unterschiedlichen allgemeinen Betrachtungsformen von „Governance“ soll nun eine vertiefende Analyse des Begriffs, beziehungsweise in weiterer Folge des Konzepts erfolgen, wobei die genauere theoretische Einordnung sich an der analytischen Betrachtungsweise orientieren wird. Folgt man dieser analytischen Betrachtungsweise, lässt sich der Begriff „Governance“ wie folgt begrifflich eingrenzen: „Üblicherweise bezeichnet er die Regeln, d.h. Organisationsstrukturen, Verfahrensnormen und Entscheidungsprinzipien, nach denen Handlungen von Akteuren im Hinblick auf bestimmte Funktionen koordiniert werden“ (BENZ et al. 2003, S. 24). Wie das oben erwähnte Zitat von BENZ et al. ausführt, steht Governance für die Einordnung von bestimmten Koordinationsformen, als Zusammenfassung von unterschiedlichen Organisationsstrukturen, Verfahrensnormen und Entscheidungsprinzipien, welche bei

Handlungen von mehreren Akteuren notwendig werden. Während die vorgestellte Definition von BENZ et al. Governance eher aus einer strukturorientierten Sicht erklärt, erweitert Renate MAYNTZ den Begriff mit einer zusätzlichen prozessorientierten Komponente. Für die letztgenannte Wissenschaftlerin kann sich Governance „sowohl auf eine Handeln regelnde Struktur als auch auf den Prozess der Regelung beziehen; unabhängig von der Wortwahl im Einzelfall sind immer beide Aspekte impliziert“ (MAYNTZ 2004, S. 6). Somit verbindet das Governance-Konzept die beiden Bereiche polity, als struktureller Analyserahmen, und politics, als prozessorientierter Analyserahmen, miteinander. So gesehen umfasst der Begriff Governance sowohl die übergeordneten institutionellen Rahmenbedingungen, das heißt jene strukturellen Formen der Handlungskoordination, als auch den eigentlichen Koordinationsprozess zwischen den einzelnen Akteuren. Wie FÜRST et al. dabei klarstellen, müssen diese Governance-Arrangements in einem langfristigen Verhältnis zueinander stehen. Das gemeinsame Abwickeln eines Einzelprojektes fällt somit nicht unter dem Begriff „Governance“ (FÜRST et al. 2006a, S. 7).

Ein weiteres Merkmal, welches zur Eingrenzung des Begriffes Governance herangezogen werden kann, betrifft die Auswahl der teilhabenden Akteure im Koordinationsprozess. Wie bei der Beschreibung der endogenen Regionalentwicklung ersichtlich wurde, nimmt ein breites Spektrum an unterschiedlichen Akteuren Einfluss auf regionalpolitische Entscheidungen. Neben Akteuren, die dem Staat, beziehungsweise dem Markt angehören, sind es auch zivilgesellschaftliche Akteure, welche vermehrt mitbestimmen. Der Vorteil des Governance-Ansatzes liegt nun darin, dass er eine weiche Grenzziehung im Zusammenhang mit der Definition von teilhabenden Akteuren zulässt. „Im engeren Sinn werden mit >>governance<< netzwerkartige Strukturen umschrieben, in denen öffentliche und private Akteure zusammenwirken“ (BENZ et al. 2003, S. 24). Dabei betonen BENZ et al., dass in der Regionalpolitik private Akteure zumindest informell eingebunden werden. Außerdem heben die WissenschaftlerInnen die netzwerkartige Struktur der einbezogenen Akteure hervor (BENZ et al. 2003, S. 24).

Wie das folgende Zitat von BENZ et al. weiters zeigt, fasst der Governance-Ansatz die unterschiedlichen Akteure als sich bei ihren Handlungen gegenseitig beeinflussende Subjekte auf. Governance „steht für alle diese Formen und Mechanismen der Koordinierung zwischen mehr oder weniger autonomen Akteuren, deren Handlungen interdependent sind,

sich also wechselseitig beeinträchtigen oder unterstützen können“ (BENZ et al. 2007, S. 9). Im Zusammenhang mit der angesprochenen erweiterten Akteursdefinition findet sich innerhalb des Governance-Ansatzes eine weitere Besonderheit. Aufgrund dieser zuvor angesprochenen horizontalen Aufstellung der interdependenten Akteure stehen sich innerhalb dieses Koordinationsprozesses entweder unterschiedliche Handlungslogiken, oder ,bei einem Verband gleicher Handlungslogiken, unterschiedliche institutionelle Einbindungen gegenüber. Folglich findet man innerhalb von Governance eine Vielzahl unterschiedlicher Formen der Interdependenzbewältigung vor (FÜRST 2007, S. 355f.).

3.2.3. Die Ausrichtungsbasis von Governance-Strukturen

Auch innerhalb dieses festgelegten analytischen Rahmens stechen wiederum zwei unterschiedliche Auffassungen bezüglich der Ausrichtungsbasis von Governance hervor. Wie FÜRST dabei ausführt, kann sich „Governance“ auf rein territoriale oder auf rein funktionale Bezugspunkte konzentrieren. Beim erstgenannten Fall verweist „Governance“ auf Organisationsstrukturen und Koordinationsformen, welche sich innerhalb einer institutionell vordefinierten Region ausbilden. Im Rahmen dieser Auffassung von Governance wird häufig nicht nur der räumliche Bezug von Organisationsformen abgeklärt, sondern auch die dort teilhabenden Akteure. Wie FÜRST dabei meint, bildet sich der territoriale Ansatz vor allem bei PolitikerInnen und Personen der Verwaltung aus, da diese in ihrer eigenen institutionellen Einbindung genauso territorial verankert sind. Kompetenzen und Aufgabenbereiche werden demnach räumlich klar abgegrenzt. Gerade Regionalkonferenzen, Diskussionen im Zusammenhang mit der Erstellung von regionalen Entwicklungskonzepten, und anderen Instrumenten der Regionalentwicklung oder Regionalplanung, sowie ein verstärkter Auftritt des Regionalmanagments werden diesem territorialen Governance-Ansatz zugeordnet (FÜRST 2003, S. 442).

Anders als der territoriale Governance-Ansatz geht der funktionale nicht von einer räumlich-territorialen Definition der Organisationsstrukturen aus, sondern nimmt spezifische Themen-, beziehungsweise Problemstellungen zum Ausgangspunkt. Das heißt, die Organisationsstruktur, sowie die teilhabenden Akteure hängen demnach von einem bestimmten Thema, beziehungsweise Problem ab. Im Zusammenhang mit diesem projektbezogenen Governance-Zugang meint FÜRST, dass Akteure einen leichteren Zugang zu den Organisationsstrukturen haben, „es macht mit, wer interessiert ist“ (FÜRST 2003, S.

442). Jedoch fügt er an, dass aufgrund der stark eingegrenzten Themenstellung der Kreis der interessierten Akteure trotzdem eher exklusiv ist (FÜRST 2003, S. 442). Im Unterschied zum territorialen Governance-Ansatz, welcher, wie oben dargestellt, häufig mit bestimmten gesetzlich verankerten Koordinationsformen arbeitet, setzt der funktionale Ansatz eher auf prozessorientierte, weiche Koordinationsformen.

3.2.4. Zu den Begriffen „Governance-Formen“, „Governance-Mechanismen“ und „Governance-Regime“

Mit dem Governance-Ansatz gehen bestimmte Definitionen einher, welche für die weitere Analyse des strategischen Ausarbeitungsprozess in der Region Obersteiermark Ost von großer Bedeutung sind. Im Folgenden sollen diese näher erläutert werden. Erstens sind für die Analyse die Begrifflichkeiten Governance-Formen und Governance-Mechanismen zu unterscheiden. Laut BENZ versteht man unter dem Begriff Governance-Formen “die Strukturen der Interaktion” (BENZ et al. 2007, S. 14). Demnach sind Governance-Formen “Institutionen, in denen die interdependenten Handlungen koordiniert werden.” (WALD et al. 2007, S. 94) In diesem Zusammenhang kann zwischen drei übergeordneten Governance-Formen (Hierarchie, Markt, Netzwerk) unterschieden werden. Dabei bezieht der Begriff sowohl jene Formen mit ein, welche durch dauerhaftes Zusammenwirken informell entstanden sind, als auch die formal institutionalisierten Formen (BENZ et al. 2007, S. 14). Hingegen meinen BENZ et al. mit Governance-Mechanismen die Prozessverläufe, die sich aus den Governance-Formen bilden. (BENZ 2007, S. 14) Wie WALD et al. dabei anfügt, sind Weisung, Preis und Vertrauen die dazugehörigen Mechanismen der oben genannten Governance-Formen (WALD et al. 2007, S. 94). Für den hier skizzierten Forschungsgegenstand gilt es demnach herauszufinden, welche Formen beziehungsweise Mechanismen der Handlungskoordination vorhanden sind.

Zweitens nimmt in der Governance-Forschung der Terminus Governance-Regime eine bedeutende Rolle ein. Sind die zwei erstgenannten Begriffe (Governance-Formen, Governance-Mechanismen) eher auf einer abstrakt-theoretischen Analyseebene angesiedelt, so wird mit dem Begriff “Governance-Regime” die konkrete Ausformulierung von unterschiedlichen Governance-Mechanismen in der Praxis gemeint (FÜRST et al. 2006a, S. 10). Es handelt sich dabei um einen spezifischen Bereich der kollektiven Handlungskoordination, welcher empirisch fassbar ist. (SCHIMANK 2006, S. 42) Überträgt

man den letztgenannten Begriff auf die hier durchgeführte Untersuchung, so ist das Forschungsobjekt dieser empirischen Arbeit das Governance-Regime „Strategischer Ausarbeitungsprozess in der Region Obersteiermark Ost“.

3.2.5. Grenzen des Governance-Ansatzes

Nachdem auf den davorliegenden Seiten der Begriff und die theoretische Konzeption von „Governance“ näher dargestellt worden ist, sollen im nächsten Kapitel die kritischen Anmerkungen zum Governance-Ansatz erläutert werden. Während der genaueren begrifflichen Eingrenzung des Terminus „Governance“ konnte das weit umspannte semantische Spektrum von Governance herausgestellt werden. Je nachdem, ob man Governance analytisch, normativ, deskriptiv oder pragmatisch verwendet, findet man eine verschiedenartige Bedeutung vor. Somit kann die unzureichende terminologische Eindeutigkeit des Begriffs als erster Kritikpunkt genannt werden. Governance impliziert dabei zahlreiche, teilweise auch sich divergierende, Merkmale, sodass der Begriff schlussendlich alles oder nichts darstellen kann (OFFE 2009, S. 557f.). Wie in diesem Kapitel dargestellt worden ist, benötigt es eine umfangreiche begriffliche Klärung, bevor empirisch über Governance-Fragestellungen geforscht werden kann.

Ein weiterer Kritikpunkt, welcher Claus Offe im Zusammenhang mit dem Governance-Konzept anspricht, bezieht sich auf eine „depoliticization“ des Fachdiskurses. Laut OFFE besteht dabei die Gefahr, dass die TeilnehmerInnen dieses Diskurses den Fokus rein auf die Koordination und auf das konkrete Ausverhandeln zwischen weniger Eliten legen, sie vergessen dadurch aber oftmals die erweiterte Konfliktebene der Öffentlichkeit mitzudenken (OFFE 2009, S. 558). Für MAYNTZ legt hingegen das Governance-Konzept ihren Fokus zu sehr auf die institutionellen Rahmenbedingungen, sodass Akteure, beziehungsweise Akteurskonstellationen und ihre unterschiedlichen Handlungsmotivationen zu wenig miterfasst werden (MAYNTZ 2004, S. 7). Darauf aufbauend bezieht sie ihre Kritik auf die Tatsache, dass der Governance-Ansatz den Fokus zu sehr auf das gemeinsame Lösen kollektiver Probleme legt. MAYNTZ fügt zwar hinzu, dass das kollektive Problemlösen als Forschungsinteresse per se nicht problematisch sei, „solange nicht ex definitione unterstellt wird, dass es in der politischen Wirklichkeit immer um die Lösung kollektiver Probleme und nicht – auch oder primär – um Machtgewinn und Machterhalt geht“ (MAYNTZ 2004, S. 8). In diesem Fall käme es zu einem „Problemlösungsbias“, da entscheidende Aspekte des

Politischen nicht miteinbezogen werden (MAYNTZ 2004, S. 8). Wie die deskriptive Auffassung von Governance zeigt, kam es zu einer Transformation der politischen Steuerung, weg von einer staatlich dominierten Hierarchie (Government) hin zu einem horizontalen Zusammenspiel zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft (Governance). Anknüpfend an MAYNTZ` zuvor dargestellter Kritik bezüglich der konzeptionell nicht erfassten Machtverhältnisse, stellt sich die Frage, ob eine Transformation der Steuerung als Aushöhlung der staatlichen Funktionen aufgefasst werden kann.

3.2.6. Die Bedeutung des Governance-Ansatzes für diese Arbeit

Trotz der zuvor vorgestellten Kritikpunkte bieten die Überlegungen des Governance-Ansatzes einige zentrale theoretische Anknüpfungspunkte, welche für die hier untersuchten Fragestellungen durchaus relevant sind. Zum einen wird diese Arbeit jenes analytische Verständnis von Governance aufnehmen, welches sowohl den institutionellen Rahmen des Koordinierens, als auch den eigentlichen Prozess umfasst. Darüber hinaus wird diese Arbeit den horizontalen Charakter im Zusammenspiel der unterschiedlichen Akteure mitaufnehmen. In diesem Zusammenhang ist besonders die Annahme von Interdependenzen zwischen den Akteuren hervorzuheben.

Bezugnehmend auf die Ausgangsbasis von Governance, geht diese Arbeit von einem territorialen Governance-Ansatz aus. Die in dieser Arbeit untersuchten Governance-Arrangements finden innerhalb einer gesetzlich konstituierten Region als Handlungsraum der Regionalpolitik statt. Somit gibt es eine klar abgrenzbare Verwaltungseinheit als Untersuchungsrahmen, wobei diese Arbeit auch die Auffassung des funktionalen Ansatzes einbezieht, so dass die Grenzen der administrativen Einheiten nicht determinierend auf die Governance-Strukturen einwirken.

Aufgrund der hier vorgestellten Erkenntnisse wird in dieser Arbeit folgendes im Zusammenhang mit Governance verstanden:

Governance versteht sich als ein langfristig ausgerichtetes Zusammenspiel aus unterschiedlichen Modi institutioneller Regelsysteme und konkreten Koordinationsprozessen zwischen sich wechselseitig beeinflussenden Akteuren.

Aufgrund der hier vorgestellten Komplexität von Governance, auch wenn man Governance als analytischen Begriff eingrenzt, mit unterschiedlichen institutionellen Formen der Koordination, aber darüber hinaus auch mit einem breiten Spektrum von Koordinationsprozesse, kann eine empirisch untersuchte Governance-Struktur einer bestimmten Organisationseinheit nicht so einfach auf andere Einheiten übertragen werden. Die Analyse wird deshalb den Fokus auf ein bestimmtes Governance-Regimen legen.

3.3. Der Regional-Governance-Ansatz

Da diese Arbeit das Zustandekommen der regionalen Entwicklungsstrategie und der regionalen Arbeitsprogramme der Region Obersteiermark Ost näher zu erklären versucht, werden neben den allgemeinen theoretischen Ansätzen des Governance-Ansatzes darüber hinaus auch die speziellen Gedankengänge des Regional-Governance-Ansatzes herangezogen, denn „der Begriff Regional Governance projiziert Governance auf die regionale Ebene räumlicher Entwicklung“ (NEUWERTH 2010, S. 17). Im folgenden Kapitel soll geklärt werden, was unter dem Begriff „Regional Governance“ zu verstehen ist. Damit verbunden sollen auch die dahinter stehenden konzeptuellen Überlegungen miteinbezogen werden.

Dass der Begriff „Governance“ nicht einfach zu definieren ist, konnte im vorangegangenen Kapitel näher festgestellt werden. Ebenso verhält es sich mit dem Begriff „Regional Governance“. FÜRST geht dabei von einer starken Unschärfe im Zusammenhang mit dem Regional-Governance-Konzept aus, wobei er für dieses Konzept zwei unterschiedliche Perspektiven ausmachen kann. Zum einen wird der Begriff als normatives Konzept aufgefasst, indem er strikte Prinzipien impliziert (FÜRST 2003, S. 443). KÖNIG spricht dabei von Werten „wie Transparenz, Rechenschaftspflichtigkeit, Effizienz, Effektivität“ (KÖNIG 2001, S. 623). Außerdem wird diese normative Betrachtungsweise mit einem „aktivierenden Staat“ in Verbindung gebracht. Dabei sollen die ursprünglich rein staatlichen Kompetenzen von der öffentlichen Hand verlagert werden, um so „den Staat zu entlasten, Selbsthilfekräfte zu mobilisieren und Synergieeffekte durch Kooperation zu nutzen“ (FÜRST 2003, S. 443).

Zum anderen kann der Begriff auch aus einer empirischen Betrachtungsweise aufgefasst werden, wobei laut FÜRST der normative Zugang eine stärkere Verbindung zum Regional-Governance-Konzept aufweist. In dieser empirischen Auffassung werden der netzwerkartige Charakter, die relativ weiche Abgrenzung bezüglich der Einbeziehung von Akteuren, sowie

die Einstellung einer sogenannten „Gemeinwohlorientierung“ betont (FÜRST 2003, S. 443). So gesehen kann der Begriff „Regional Governance“ herangezogen werden, wenn man sich auf „netzwerkartige regionale Prozesse der Selbststeuerung unter Einbezug von Akteuren der Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft bezieht und sich der Prozess darauf richtet, die regionale Wirtschaftsentwicklung voranzutreiben.“ (FÜRST 2006, S. 42)

3.4. Der Akteurszentrierte Institutionalismus

Wie in der Kritik von MAYNTZ zum Governance-Konzept ersichtlich wurde, kann das Konzept für die institutionellen Rahmenbedingungen und die Formen der Koordinierungsmechanismen sehr gut herangezogen werden, jedoch bleiben wesentliche akteursspezifische Aspekte in dem Governance-Ansatz unbeantwortet. (MAYNTZ 2004, S. 7) Die Fragestellung dieser Arbeit zeigen jedoch, dass in der empirischen Untersuchung auch die akteursspezifischen Aspekte im strategischen Aushandlungsprozess näher untersucht werden müssen. Um deshalb für die empirische Arbeit dieses konzeptuelle Fehlen im Governance-Konzept zu kompensieren, wird die Arbeit auch auf theoretische Ansätze des Akteurszentrierten Institutionalismus zurückgreifen. Diese sollen im folgenden Kapitel näher vorgestellt und erklärt werden.

3.4.1. Herkunft und Grundlagen des Akteurszentrierten Institutionalismus

Die konzeptionellen Überlegungen des Akteurszentrierte Institutionalismus gehen hauptsächlich auf die WissenschaftlerInnen Renate MAYNTZ und Fritz W. SCHARFPF zurück. Diese hatten den Akteurszentrierten Institutionalismus als analytischen Ansatz, das heißt „ein der Erfassung und Ordnung empirischer Tatbestände dienendes Gerüst relativ allgemeiner Kategorien, die in der Regel auf einen bestimmten Typ von Erklärungsgegenständen zugeschnitten sind“ (MAYNTZ et al. 1995, S. 39), entwickelt, um politische Entscheidungen, welche auf das Zusammenspiel von Akteuren wie politische Parteien, Verbände oder Behörden gründen, erfassen und nachvollziehen zu können (TREIB 2015, S. 277). MAYNTZ und SCHARPF betonen dabei, dass der Akteurszentrierte Institutionalismus keine auf umfassende Erklärungen ausgerichtete Theorie darstelle, sondern mehr eine „Forschungsheuristik“. Mit dem Ansatz soll der wissenschaftliche Fokus auf bestimmte Aspekte der Wirklichkeit gerichtet werden. (MAYNTZ et al. 1995, S. 39)

Ausgehend von verschiedenen Theorien und Ansätzen, wobei vor allem der Neo-Institutionalismus, sowie verschiedene Ansätze der Spieltheorie als wichtige theoretische Ausgangspunkte zu nennen sind, stellt damit der Akteurszentrierte Institutionalismus „Kategorien für die Erfassung theoretisch relevanter Aspekte der einen ganzen Sektor umfassenden Akteurskonstellationen“ zur Verfügung. (MAYNTZ et al. 1995, S. 44) Somit lässt sich der Akteurszentrierte Institutionalismus als Orientierungsrahmen für die Untersuchung von komplexen Mechanismen der „Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren“, welche durch die Interaktion unterschiedlicher Akteuren zustande kommen, hernehmen (MAYNTZ et al. 1995, S. 67). Die Besonderheit im Gedankengang des theoretischen Ansatzes liegt dabei in der Doppelperspektive zwischen den beteiligten Akteuren auf der einen Seite und dem institutionellen Rahmen auf der anderen. „Die Analyse von Strukturen ohne Bezug auf Akteure bleibt genauso defizitär wie die Analyse von Akteurhandeln ohne Bezug auf Strukturen.“ (MAYNTZ et al. 1995, S. 46) Der Akteurszentrierte Institutionalismus geht dabei von einer engen semantischen Auffassung des Begriffs „Institution“ aus. Im Sinne dieser Auffassung stellen nur tatsächliche formelle und informelle Regelungssysteme eine Institution dar. Das können sowohl gesetzlich verankerte Regeln, welche über den Staatsapparat exekutiert, beziehungsweise sanktioniert werden, als auch soziale Normen, welche von den einzelnen Akteuren allgemein akzeptiert werden und über Reputationsverlust oder soziale Ächtung Druck auf den einzelnen Akteur ausüben, sein. (SCHARPF 2000, S. 77) Wie gerade dargestellt, übt der institutionelle Rahmen nach der Auffassung des Akteurszentrierten Institutionalismus Druck auf die einzelnen Akteure aus, jedoch hat dieser keine determinierende Wirkung. MAYNTZ und SCHARPF sprechen in diesem Zusammenhang von einer „stimulierenden, ermöglichenden oder auch restringierenden“ Wirkung für die einzelnen Akteure. Umgekehrt wirkt sich wiederum das Akteurshandeln auf den institutionellen Rahmen aus. (MAYNTZ et al. 1995, S. 43) Somit haben sowohl die Akteure, als auch der institutionelle Rahmen einen Doppelcharakter, einen aktiven beeinflussenden und einen passiven beeinflussten Charakter. Sie stehen demnach in einer gegenseitigen Wechselbeziehung.

3.4.2. Der analytische Rahmen des Akteurszentrierten Institutionalismus

Wie das vorherige Kapitel gezeigt hat, spielt die Doppelperspektive zwischen institutionellen Rahmen und Akteuren und deren gegenseitige Beeinflussung eine wesentliche Rolle. Auf den folgenden Seiten sowie in der Abbildung 2 sollen der genauere analytische Rahmen und die damit verbundenen verschiedenen Bestandteile des Akteurzentrierten Institutionalismus näher dargestellt werden.

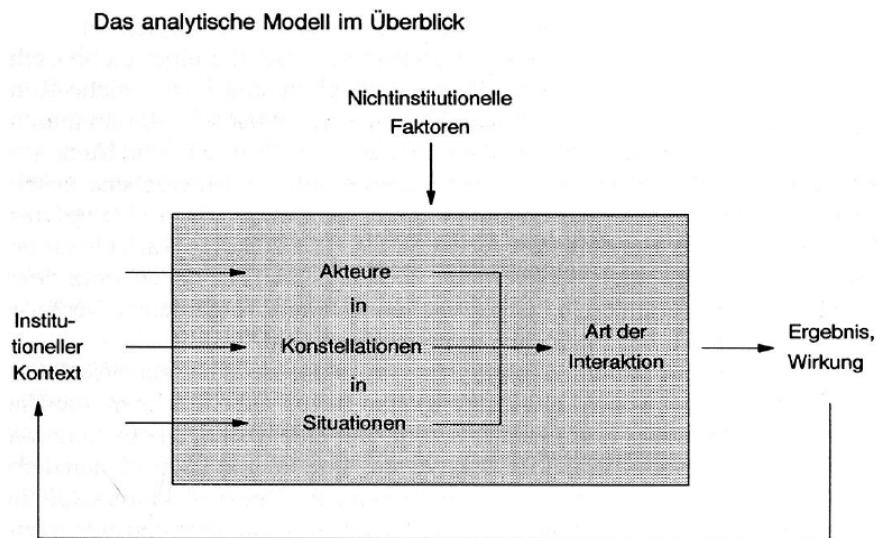


Abbildung 2: Der konzeptionelle Aufbau des Akteurszentrierten Institutionalismus (MAYNTZ et al. 1995, S. 45).

3.4.2.1. Der institutionelle Rahmen im Akteurszentrierten Institutionalismus

Ein Element des Akteurszentrierten Institutionalismus ist der institutionelle Kontext. Wie schon erwähnt, fasst dieser Ansatz Institution als ein semantisch eng eingegrenztes Regelungssystem auf, welches den Handlungsraum für die Akteure vorgibt, jedoch das Handeln der Akteure ausdrücklich nicht determiniert. Gleichzeitig versteht der Akteurszentrierte Institutionalismus den institutionellen Rahmen sowohl als unabhängige, als auch als abhängige Variable. Dabei wird der institutionelle Rahmen wiederum von den Akteuren selbst beeinflusst (MAYNTZ 1995 et al. S. 43).

Laut MAYNTZ et al. lassen sich Regelungen in drei unterschiedliche Arten klassifizieren. Zum einen gibt es jene Regeln, welche mit Hilfe von Verhaltens- und Verfahrensnormen festlegen, was bei bestimmten Situationen zu tun ist. Weiters finden sich auch Regeln, die bestimmen, über welche finanziellen, rechtlichen, personellen, technischen und natürlichen

Ressourcen bestimmte Akteure verfügen, oder nicht verfügen können. Eine dritte Art von Regeln bestimmt außerdem die relationalen Beziehungen unter den Akteuren. Bei der letztgenannten Form steht vor allem das Festlegen von konkreten Dominanz- und Abhängigkeitsbeziehungen im Vordergrund (MAYNTZ et al. 1995, S. 47f.).

Wie oben dargestellt wurde, erfüllen die drei ausgemachten Formen von Regeln für die Zusammenarbeit von unterschiedlichen Akteuren ganz konkrete Funktionen. Der institutionelle Rahmen ermöglicht eine Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure, auch wenn zwischen den Akteuren keine intensive persönliche Beziehung besteht. Die unterschiedlichen Akteure beziehen sich dabei an ein übergeordnetes, gemeinsam definiertes und praktiziertes Regelungssystem, sodass eine einheitliche Erwartungshaltung und Erwartungssicherheit bei den einzelnen Akteuren gewährleistet wird (MAYNTZ et al. 1995, S. 47).

Zusätzlich hat der institutionelle Rahmen auch einen konstituierenden Charakter. Einerseits wird, wie vorhin erwähnt, der Handlungsspielraum der Akteure durch diesen institutionellen Rahmen definiert. MAYNTZ et al. heben dabei hervor, dass auch jene bestimmten Anlässe, das heißt, die Gründe, wann es zu einer Zusammenarbeit kommt, über institutionelle Regeln definiert werden. In weiter Folge entstehen so die Arenen, in denen die Interaktion zwischen den verschiedenen Akteuren stattfindet. Andererseits bilden sich auch die korporativen Akteure erst durch eine feste institutionelle Verankerung. Wie MAYNTZ et al. meinen, sind es dabei häufig staatlich Entscheidungen, welche die korporativen Akteure konstituieren. (MAYNTZ et al. 1995, S. 48)

Zusammenfassend kann für die weitere Untersuchung aus diesem Kapitel mitgenommen werden, dass der institutionelle Rahmen mit seinen formellen und informellen Regeln den eigentlichen Handlungsspielraum definiert, die dort teilhabenden Akteure konstituiert, die Beziehungen zwischen den unterschiedlichen Akteuren strukturiert, Ressourcen und Verfügungsgewalten den einzelnen Akteuren zuteilt und für die Zusammenarbeit somit eine gewisse Erwartungssicherheit schafft.

3.4.2.2. Die Akteure und Akteurskonstellationen im Akteurszentrierten Institutionalismus

Wie oben erwähnt wurde, liegt der Vorteil des Akteurszentrierten Institutionalismus darin, dass er den Akteuren als Gegenüberstellung zur Institution in seinem Analyserahmen eine

große Beachtung schenkt. Ebenso wie der institutionelle Rahmen das Akteurshandeln stimuliert, beeinflussen Akteure den institutionellen Rahmen. Der nächste Abschnitt soll deshalb näher darauf eingehen, was im Rahmen dieses Analyseansatzes unter Akteur zu verstehen ist und welche unterschiedlichen Arten von Akteuren es gibt. Außerdem soll in diesem Kapitel der Einfluss der Akteure auf gesellschaftliche Entscheidungen geklärt werden

MAYNTZ und SCHARPF nähern sich dem Terminus „Akteur“ an, indem sie diesen mit dem Begriff „Institution“ gegenüberstellen. Als wesentliches Unterscheidungsmerkmal zwischen Institution und Akteur wird dabei die Handlungsfähigkeit herangezogen. Dabei zeigt sich, dass anders als eine Institution, Akteure handeln können. Und dieses Akteurshandeln wird auch nicht von einem institutionellen Rahmen determiniert, viel mehr agieren hier Akteure als Subjekte. Das Handeln geht dementsprechend über die Regelungen eines institutionellen Rahmens hinaus (MAYNTZ et al. 1995, S. 49).

Nach der Auffassung des Akteurszentrierten Institutionalismus lassen sich drei unterschiedliche Arten von Akteuren klassifizieren. Zum einen findet sich im Ansatz der individuelle Akteur als erste Kategorie. Dabei handelt es sich um eine handlungsfähige Einzelperson mit eigener Handlungsorientierung. Der individuelle Akteur spielt im Akteurszentrierten Institutionalismus dahingehend eine Rolle, dass die zwei weiteren Akteursformen sich aus diesem zusammensetzen. Der individuelle Akteur kann somit als Baustein für die anderen zwei Akteursformen angesehen werden. Diese Art von Akteur bleibt jedoch innerhalb des Analyserahmens des Akteurszentrierten Institutionalismus eher im Hintergrund, obwohl MAYNTZ et al. nicht vergessen zu erwähnen, dass die Handlungsorientierungen der individuellen Akteure einen Einfluss auf das Handeln der anderen Akteursformen haben und somit bei der empirischen Untersuchung mitberücksichtigt werden muss (MAYNTZ et al. 1995, S. 50f.).

Eine viel größere Rolle als ein individueller Akteur spielen innerhalb des Analyserahmens des Akteurszentrierten Institutionalismus Akteursgruppen. Finden sich mehrere individuelle Akteure mit einer ähnlichen Handlungsorientierung, beziehungsweise mit einer gemeinsamen Handlungskoordination zusammen, so sprechen MAYNTZ et al. von einem kollektiven Akteur (MAYNTZ et al. 1995, S. 51). Zwar hat diese Akteursform einen gemeinschaftlichen Charakter, die individuellen Akteure werden im Rahmen ihrer gemeinsamen Handlungsorientierungen als kollektiver Akteur aufgefasst, eine eigenständige

Position des individuellen Akteurs ist trotzdem noch erkennbar. Zusätzlich fehlt es beim kollektiven Akteur an einer fest verankerten formalen Organisation. Je nachdem, wie stark der Einfluss der individuellen Akteure ist, beziehungsweise ob der kollektive Akteur über kollektivierte Handlungsressourcen verfügt, kann diese Akteursform in vier Untergruppen (Koalition, Club, Bewegungen, Verbände) unterteilt werden (SCHARPF 2000, S. 101-105).

Die am stärksten zu einem kollektiven Handeln fähige Akteursform im Akteurzentrierten Institutionalismus ist der korporative Akteur. Diese Kategorie steht für „handlungsfähige, formal organisierte Personen-Mehrheiten, die über zentralisierte, also nicht mehr den Mitgliedern individuell zustehende Handlungsressourcen verfügen, über deren Einsatz hierarchisch (zum Beispiel in Unternehmen oder Behörden) oder majoritär (zum Beispiel in Parteien oder Verbänden) entschieden werden kann“ (MAYNTZ et al. 1995, S. 49f.). Wie die letztgenannte Definition zeigt, finden sich innerhalb eines korporativen Akteurs keine eigenständigen Positionen von individuellen Akteuren. Dabei hat der kollektive Akteur die Fähigkeit, seinen eigenen Willen gegenüber den individuellen Akteuren als einzelne Mitglieder durchzusetzen. Für diese Arbeit von großer Bedeutung ist, dass der korporative Akteur somit die strategische Ausrichtung unabhängig den individuellen Mitgliedern gegenüber vorgibt. Diese stärkste kollektive Akteursform zeichnet sich zudem durch eine starke formale Organisation aus (MAYNTZ et al. 1995, S. 49f.; TREIB 2015, S. 281).

Der Akteurszentrierte Institutionalismus nimmt jedoch nicht an, dass bei bedeutenden sektoralen oder gesamtgesellschaftlicher Entscheidungen nur ein Akteur, egal ob als individueller, kollektiver oder korporativer Akteur wahrgenommen, herangezogen werden kann. Solche Entscheidungen sind „typischerweise Gegenstand von Interaktionen in einer Konstellation mehrerer Akteure mit interdependenten Handlungsoptionen“ (MAYNTZ et al. 1995, S. 60). Nach der Annahme des Akteurszentrierten Institutionalismus stellt beispielsweise nicht nur eine politische Partei bei politischen Entscheidungen den Machtanspruch. Viel mehr arbeiten bei solchen Entscheidungen mehrere Parteien über Koalitionen zusammen, darüber hinaus stellen auch andere kollektive Akteure den Anspruch an Mitbestimmung. Ähnlich wie zuvor der Governance-Ansatz, steht auch der Akteurszentrierte Institutionalismus für einen Perspektivenwechsel bezüglich des Regierens. SCHARPF spricht dabei von einer interaktionsorientierten Perspektive, welche die „Gesetzgeberperspektive“ in der Policy-Forschung ablöst. Der Schwerpunkt der Analyse liegt

dabei, die Entscheidungen interdependenter politischer Akteure nachzuvollziehen, wobei der Akteurszentrierte Institutionalismus wiederum sich auf die Darstellung der unterschiedlichen Formen der Handlungskoordination konzentriert (SCHARPF 2000, S. 33).

Der analytische Rahmen des Akteurszentrierten Institutionalismus nimmt ähnlich wie das Governance-Konzept vier Kategorien (Anpassung, Verhandlung, Abstimmung, hierarchische Entscheidung) für die Bestimmung der unterschiedlichen Formen der Handlungskoordination zur Hilfe. Die Kategorie „Anpassung“ ist wiederum unterteilt. Je nachdem, ob sich nur ein einzelner Akteur an die bestimmten Bedingungen der Akteurskonstellation anpasst, oder ob sich die Akteure innerhalb der Konstellation gegenseitig anpassen und somit auch eine gegenseitige Empathie herstellen, spricht der Akteurszentrierte Institutionalismus von einseitiger oder gegenseitiger Anpassung. Sowohl der einseitigen, als auch der gegenseitigen Anpassung ist gemein, dass die teilhabenden Akteure für sich handeln. Die zweite Kategorie „Verhandlung“ steht für eine Handlungskoordination, welche auf gemeinsame Vereinbarungen aufbaut. Diese Form entspricht am ehesten dem Markt als Governance-Form. Die Kategorie „Abstimmung“ wird im Rahmen des Akteurszentrierten Institutionalismus verwendet, wenn Entscheidungen innerhalb von Akteurskonstellationen über Mehrheitsvota oder Repräsentativversammlungen durchgeführt werden. Innerhalb dieser Kategorie hat der einzelne Akteur zwar meistens ein Stimmrecht für die Abstimmungen, jedoch muss er auch die kollektiv verbindlichen Entscheidungen mittragen, im strengsten Fall auch mit seinen eigenen Ressourcen. Noch einen Schritt weiter geht die Kategorie „hierarchische Entscheidung, die keine eigenständigen Positionen von einzelnen Akteuren zulässt. Die Akteurskonstellationen werden dabei zentral koordiniert, Entscheidungen übernimmt eine hierarchische Autorität (MAYNTZ et al. 1995, S. 61f.).

3.4.2.3. Die Definition der Handlungssituation

Wie das davorliegende Kapitel gezeigt hat, geht der Akteurszentrierte Institutionalismus genauer auf die Akteursperspektive ein, indem er nicht nur unterschiedliche Arten von Akteuren unterscheidet, sondern auch genauer auf die unterschiedlichen Formen der Interaktionen zwischen den Akteuren eingeht, sowie das Akteurshandeln über die Handlungsorientierungen nachvollzieht. Bezugnehmend auf diese akteurszentrierte Perspektive geht der hier dargestellte Ansatz weiter davon aus, dass die Akteure immer aus

einer bestimmten Situation heraus handeln (MAYNTZ et al. 1995, S. 58). In diesem Kapitel soll deshalb näher beschrieben werden, was der Akteurszentrierte Institutionalismus unter einer Handlungssituation versteht und welche Rolle diese bestimmte Situation in der Analyse einnimmt.

Im Verständnis des Akteurszentrierten Institutionalismus liegt der Fokus auf jene sektoralen, beziehungsweise gesamtgesellschaftlichen Handlungssituationen welche eine Vielzahl an teilhabenden Akteuren miteinbeziehen (MAYNTZ et al. 1995, S. 58). Folglich bewegt sich dieser analytische Ansatz auf der Meso-, beziehungsweise Makroebene und untersucht Situationen ganzer wirtschaftlicher, oder gesellschaftlicher Bereiche, wie die Autoindustrie, die Immobilienbranche oder, so wie im Falle dieser Arbeit, die Regionalentwicklung als sektorenübergreifender gesellschaftlicher Bereich.

Die Handlungssituation spielt im Akteurszentrierten Institutionalismus eine wichtige Rolle, da sie Akteure mit Problemen, beziehungsweise mit möglichen Chancen konfrontiert. MAYNTZ und SCHARPF sprechen in diesem Zusammenhang von einem „Stimuluscharakter“ der Handlungssituation, welcher Akteure über die Aktivierung vorhandener Handlungsorientierungen, wie zum Beispiel bestehender Werte oder Normen, zum Handeln auffordert. Wie erwähnt liegt der Fokus dieses analytischen Ansatzes auf Felder, welche eine Vielzahl an Akteuren beinhalten. Die einzelnen Akteure eines Bereiches werden dabei unterschiedlich von der Handlungssituation berührt, so dass jeder Akteur anders auf die Situation reagiert. Genauso wie die Handlungssituation Akteure zum Handeln auffordert, bestimmt sie jene von den Akteuren wahrgenommenen Handlungsoptionen. Dabei handelt es sich um Umweltaspekte, die für den einzelnen Akteur in dieser Situation als Handlungsoptionen wahrgenommen werden. Für diese Arbeit interessant ist die Tatsache, dass nach der Auffassung des Akteurszentrierten Institutionalismus Handlungssituationen und die damit verbundenen angebotenen Handlungsoptionen auch institutionell konstituiert werden können (MAYNTZ et al. 1995, S. 59). So gesehen kann auch die Forderung des Steiermärkischen Landes- und Regionalgesetzes zur Erstellung einer regionalen Entwicklungsstrategie, beziehungsweise eines regionalen Arbeitsprogrammes zu einer Handlungssituation für die teilhabenden Akteure führen.

3.4.3. Die Grenzen des Akteurszentrierten Institutionalismus

Nachdem die letzten Kapitel die Gedanken hinter dem Akteurszentrierten Institutionalismus näher erläutert haben, soll das nächste Kapitel die Grenzen dieses Analyseansatzes aufzeigen. Wie schon in der Beschreibung erwähnt, handelt es sich beim Akteurszentrierten Institutionalismus um keine umfassende Theorie, sondern um einen Ansatz, welcher den analytischen Rahmen für die Forschung vorgibt. So gesehen können über den hier dargestellten Ansatz keine Erklärungen abgeleitet werden, vielmehr bietet er den Rahmen für „die Untersuchung der Problematik von Steuerung und Selbstorganisation auf der Ebene ganzer gesellschaftlicher Teilbereiche“ (MAYNTZ et al. 1995, S. 39).

Ein weiterer Einwand bezieht sich auf den verstärkten nationalstaatlichen Institutionenbegriff des Akteurszentrierten Institutionalismus. In diesem Zusammenhang meint LUTHARDT beispielsweise, dass „ der Terminus `institutioneller Rahmen´ kein transnationales Phänomen ist, sondern in einem erheblichen Sinne abhängig ist von den jeweiligen historisch gewachsenen, kulturell eingebundenen und durch spezifische Interessen handelnder Akteure mit bestimmten nationalen Ausgestaltungen.“ (LUTHARDT 1999, S. 162) Betreffend Governance-Mechanismen, welche über nationalstaatliche Grenzen hinweg agieren, benötigt es laut LUTHARDT neuere, institutionelle Rahmenbedingungen, welche den traditionellen nationalstaatlichen Rahmen aufheben. (LUTHARDT 1999, S. 162)

Zudem steht es für MAYNTZ und SCHARPF außer Frage, dass die Komplexität des Forschungsfeldes, welches verschiedene institutionelle Rahmenbedingungen, unterschiedliche Formen von Akteuren, von individuellen bis hin zu korporativen Akteuren, sowie die damit verbundenen diversen Handlungsorientierungen beinhaltet, für eine herkömmliche empirische Untersuchung zu umfangreich ist. Deshalb kann eine empirische Untersuchung, welche an das analytische Konzept des Akteurszentrierten Institutionalismus angelehnt ist, sich nur auf wenige Aspekte des eigentlichen Forschungsgegenstandes reduzieren (MAYNTZ et al. 1995, S. 67).

3.4.4. Die Bedeutung des Akteurszentrierten Institutionalismus für diese Arbeit

Wie die nähere Darstellung der konzeptionellen Überlegungen des Akteurszentrierten Institutionalismus ausgeführt hat, kann dieser Analyserahmen für die Nachvollziehung von Steuerungsmechanismen, welche eine Mehrzahl an Akteuren umfasst, herangezogen

werden. Wie in dieser näheren Beschreibung deutlich wurde, konzentriert sich der eigentliche Akteurszentrierte Institutionalismus auf die Untersuchung von staatsnahen Steuerungsmechanismen sektoraler Bereiche. Die in dieser Arbeit skizzierten Mechanismen betreffen jedoch die Regionalentwicklung der Region Obersteiermark Ost, wobei in diesem Fall die Regionalentwicklung, verstanden als endogene Regionalentwicklung, sektorenübergreifend, angesehen wird. Nichtsdestotrotz arbeitet im strategischen Ausarbeitungsprozess eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure zusammen. Der strategische Ausarbeitungsprozess der Region Obersteiermark Ost soll im Sinne des Akteurszentrierten Institutionalismus als gesellschaftliches Feld der Selbstorganisation aufgefasst werden, die gesetzlich geforderte Ausarbeitung der regionalen Entwicklungsstrategie, sowie des regionalen Arbeitsprogrammes kann dabei als Definition einer Handlungssituation für die teilhabenden Akteure angesehen werden.

Vor allem die Auffassungen, der institutionelle Kontext bestimme den Handlungsrahmen der Akteure, determiniere diesen aber nicht, sowie das Hervorheben der Akteure mit ihren unterschiedlichen Handlungsorientierungen und ihr Einfluss auf den institutionellen Rahmen sollen in dieser Arbeit mitberücksichtigt werden. Die terminologische Einordnung bezüglich der Begriffe „Akteur“, sowie „Institution“ sollen für die weitere empirische Untersuchung übernommen werden. Diese Arbeit versteht den Akteurszentrierten Institutionalismus als Ergänzung zu dem davor vorgestellten Governance-Konzept, da insbesondere die Akteure, sowie die damit verbundenen Akteurskonstellationen in diesem analytischen Ansatz eine bedeutendere Stellung einnehmen. Deshalb soll für jene Unterfragen dieser Untersuchung, welche sich speziell auf die Akteure und Akteurskonstellationen richten, dieser analytische Rahmen zur Orientierung herangezogen werden.

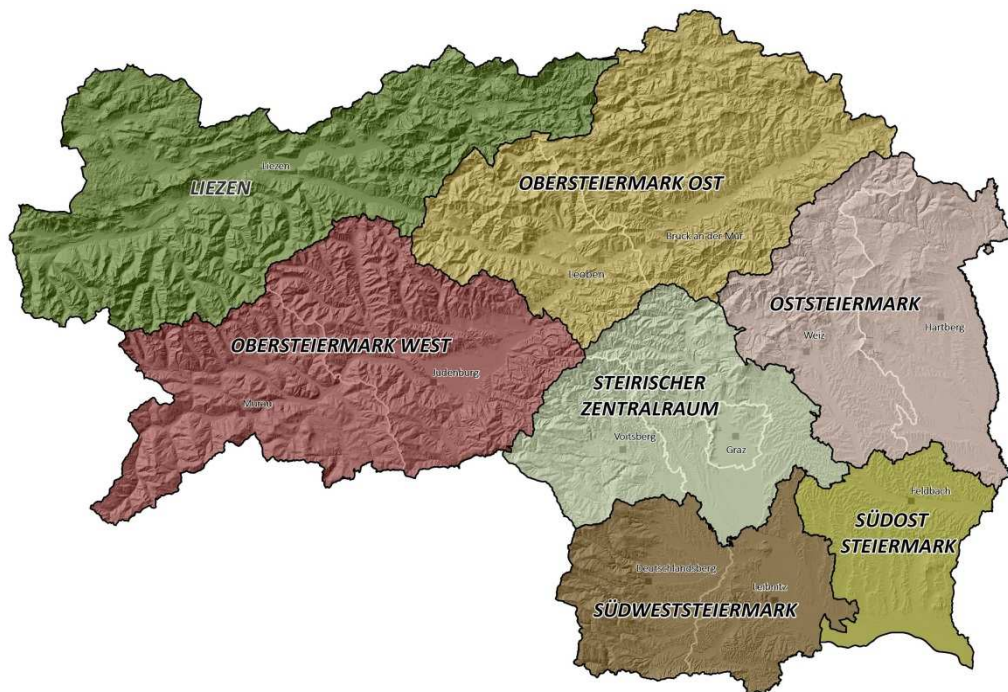
4. Der aktuelle Kontext

Nachdem sich der erste Teil unterschiedlichen Theorien und Ansätze, welche für die weitere empirische Untersuchung als Orientierungsrahmen dienen werden, angenommen hat, umfasst der nächste Teil der Arbeit eine genauere Darstellung der Ausgangssituation. Dazu soll zu Beginn die Region Obersteiermark Ost als Verwaltungseinheit und Handlungsraum näher vorgestellt werden. Da das neue Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungsgesetz als ein weiterer Schritt der Steiermärkischen Regionalentwicklung gilt, soll in diesem Teil der Arbeit auch ein kurzer historischer Umriss der Regionalentwicklung in der Steiermark vorgestellt werden. Der genauere Überblick der Ausgangssituation wird abgeschlossen mit einer vertiefenden Vorstellung und Analyse des neuen Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz. Diese Analyse wird notwendig, da gemäß den Gedanken des Akteurszentrierten Institutionalismus der institutionelle Rahmen, diese Arbeit geht davon aus, dass das letztgenannte Gesetz als wichtigste Institution anzusehen ist, eine wichtige Rolle in der regionalen Zusammenarbeit spielt.

4.1. Die Region Obersteiermark Ost – Eine geographische Beschreibung

Das nächste Kapitel beinhaltet eine genauere Beschreibung der Region Obersteiermark Ost als Verwaltungseinheit der Regionalentwicklung in der Steiermark. Diese genauere Darstellung der Region wird dabei jene Aspekte vertiefend behandeln, welche für die weitere empirische Untersuchung eine Bedeutung haben. Dazu zählt eine genauere topographische Einordnung der Region, in der ein relationaler Bezug zu den anderen Regionen, beziehungsweise zur gesamten Steiermark gesetzt werden soll, sowie die inneren topographischen Gegebenheiten und administrative Strukturierung der Region näher erläutert werden sollen. Des Weiteren wird dieses Kapitel eine genauere Beschreibung der demographischen, sowie der sozioökonomischen Gegebenheiten der Region beinhalten. Ziel dieses Kapitels ist es, die Region Obersteiermark Ost als eigenen Handlungsraum der Regionalentwicklung für die weitere empirische Untersuchung gedanklich fassbar zu machen.

Nach dem Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz ist das Land Steiermark in sieben verschiedene Regionen unterteilt. (LANDTAG STEIERMARK 2017, S. 4) Wie auf der Abbildung 3 zu sehen ist, bildet die Region Obersteiermark Ost den nordöstlichen Teil der Steiermark ab, wobei sie westlich von den Regionen Obersteiermark West sowie Liezen, im Süden von den Regionen Oststeiermark und Zentralraum abgegrenzt wird. Die nördliche Regionsgrenze bildet die Landesgrenze zwischen der Steiermark und Niederösterreich. Das Gebiet der Region Obersteiermark Ost umfasst eine Fläche von 3.210,28 km². Somit deckt die Region fast ein Fünftel (19,6%) der Fläche des Bundeslandes ab. Einzig die benachbarte Region Liezen kann mit einer Fläche von 3.318,66 km² einen größeren Flächenanteil aufweisen (LAND STEIERMARK 2017, S. 31).



46

Die Region Obersteiermark Ost wird naturlandschaftlich einerseits durch ihre Haupttäler geprägt. Dabei erstreckt sich die Region entlang den Tälern Mürz-, Mur- und Liesingtal. Diese Täler bilden nicht nur wichtige verkehrstechnische Achsen, in ihnen führen die hochrangigen Straßenverbindungen A9, S6, S35, sowie die Eisenbahnstrecken Südbahn und Rudolfsbahn, sondern bilden die für die Region wichtigsten Siedlungsgebiete (Siehe folgendes Kapitel). Andererseits beinhaltet die Region Obersteiermark Ost Gebirgslandschaften. Dabei wird die Region nördlich der Haupttäler durch die Nordalpen naturlandschaftlich geprägt. In diesem naturlandschaftlichen Teil der Steiermark finden sich etwa die Eisenerzer Alpen, die Hochschwabgruppe oder die Mürzsteger Alpen. Südlich des Liesingtals grenzen zum einen die Zentralalpen, zum anderen werden das Mürztal, sowie das Murtal durch das Steirische Randgebirge naturlandschaftlich umschlossen (LAND STEIERMARK 2019a).



Abbildung 4: Im Westen erstreckt sich die Region Obersteiermark Ost entlang des Liesingtals, welches nördlich durch die Nordalpen abgegrenzt wird. (Eigene Aufnahme 2012, Aufnahme in Mautern, Blickrichtung W)

Die Region Obersteiermark Ost deckt sich mit der NUTS-3-Region „Östliche Obersteiermark“. Innerhalb der Region befinden sich mit den lokalen Aktionsgruppen Steirische Eisenstraße, Mariazellerland Mürztal, Almenland Energieregion Weiz & Gleisdorf drei LEADER-Regionen. Wie schon erwähnt, setzt sich die Region aus den Bezirken Leoben und Bruck-Mürzzuschlag zusammen, wobei sich die Sitze der Bezirkshauptmannschaften in der Stadt Leoben, sowie in der Stadt Bruck an der Mur befinden. Mit der Gemeindestrukturreform im Jahre 2015 reduzierte sich die Anzahl der innerhalb der Region befindlichen Gemeinden von ursprünglich 56 auf 35 Gemeinden. (Siehe Anhang) Von den insgesamt 35 Gemeinden haben 8 Gemeinden (Leoben, Eisenerz, Trofaiach, Bruck an der Mur, Kapfenberg, Kindberg, Mariazell, Mürzzuschlag) das Stadtrecht (LAND STEIERMARK 2017, S. 30f.).

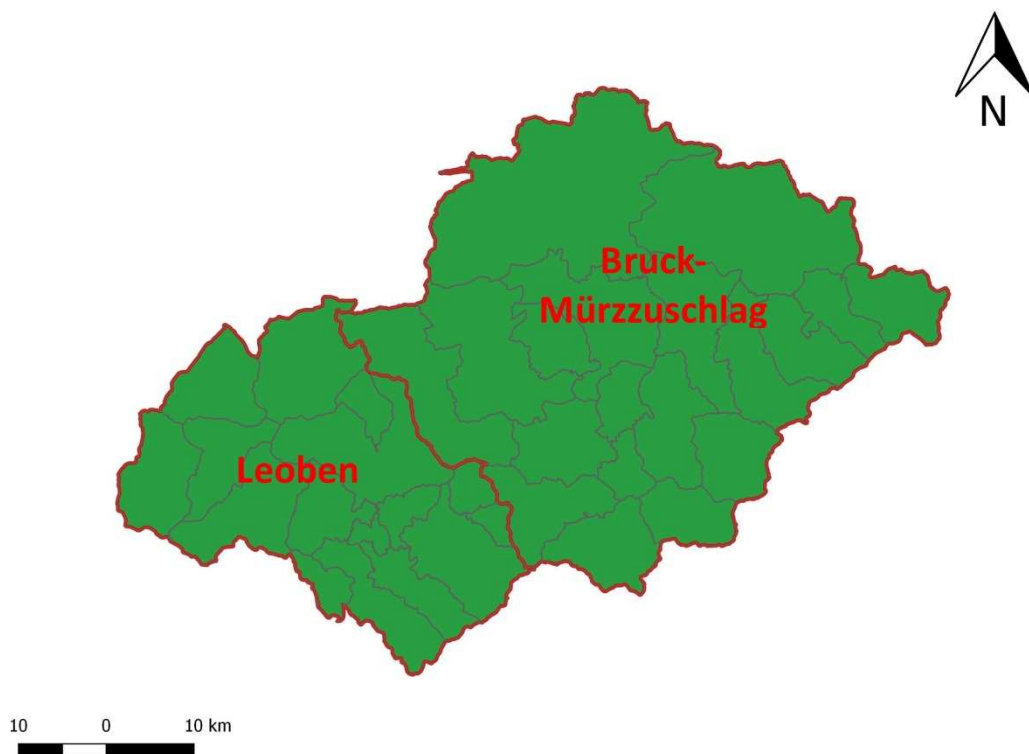


Abbildung 5: Die administrative Aufteilung der Region Obersteiermark Ost, wobei die roten Abgrenzungsbereiche die Bezirksgrenzen darstellen und die grauen die Gemeindegrenzen. (eigene Darstellung, Datengrundlagen: LAND STEIERMARK 2015, LAND STEIERMARK 2015a)

4.1.2. Die Bevölkerungsstruktur in der Region Obersteiermark Ost

Der nächste Abschnitt wird sich näher mit der demographischen Struktur, sowie mit der demographischen Entwicklung der letzten Jahrzehnten innerhalb der Region Obersteiermark Ost auseinandersetzen. Ziel dieser genaueren Beschreibung ist es, ein Verständnis über die aktuellen soziodemographischen Herausforderungen in der Region zu bekommen, sowie einen genaueren Einblick in die innere Struktur der Region zu bekommen.

Mit dem Stichtag 01.01.2018 lebten in der Region Obersteiermark Ost 159.888 EinwohnerInnen. Das heißt, dass 12,89% von den insgesamt 1.240.214 SteirerInnen ihren Hauptwohnsitz in der Region Obersteiermark Ost haben. Somit stellt die Region die drittgrößte Wohnbevölkerung hinter den Regionen Steirischer Zentralraum mit 490.566 EinwohnerInnen und Oststeiermark mit 180.572 EinwohnerInnen dar. Geht man genauer auf die Bevölkerungsentwicklung der einzelnen Regionen ein, so zeigt sich eine unterschiedliche Entwicklung. Wie das Diagramm auf der untenstehenden Abbildung darstellt, musste die Region Obersteiermark Ost in den letzten Jahrzehnten einen stetigen Bevölkerungsverlust hinnehmen. Die genauere Darstellung auf der Abbildung 6 verdeutlicht dabei, dass die hier näher skizzierte Region im Vergleich zu den anderen Regionen deutliche Bevölkerungsverluste verzeichnet. Genaugenommen hat die Region seit der Volkszählung im Jahre 1991, als der Bevölkerungsstand 184.746 EinwohnerInnen betrug, einen Verlust von 13,46% hinnehmen müssen (LANDESSTATISTIK STEIERMARK 2019).

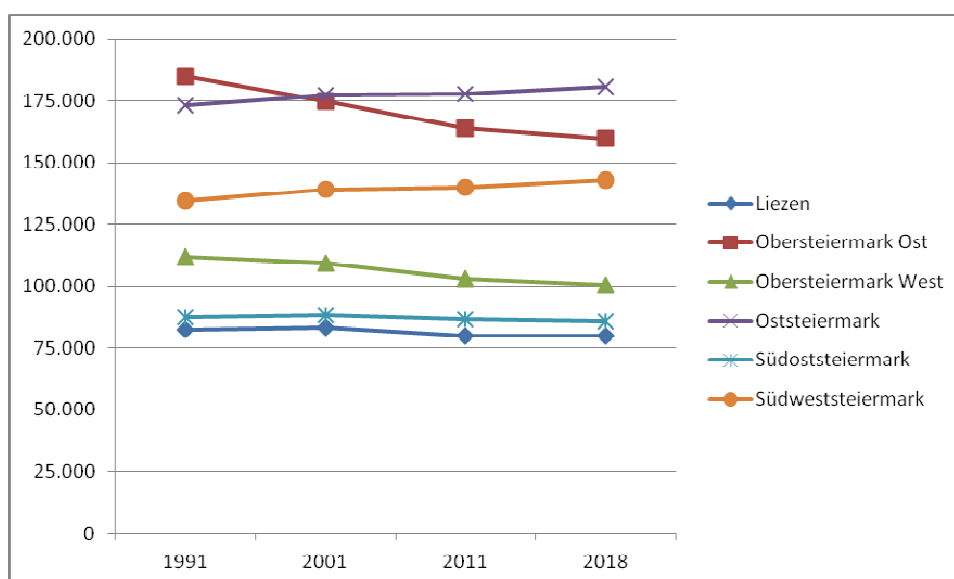


Abbildung 6: Das Diagramm zeigt die Bevölkerungsentwicklung der sechs Regionen (ohne dem Zentralraum) in der Steiermark. (eigene Darstellung, Datenquelle: LANDESSTATISTIK STEIERMARK 2019)

Nachdem die Bevölkerungsstruktur der gesamten Region näher dargestellt wurde, soll im nächsten Schritt die innere demographische Struktur vertiefend analysiert werden. Dazu zeigt die Abbildung 7 die EinwohnerInnenzahlen der einzelnen Gemeinden der Region aus dem Jahr 2018. Wie der Vergleich der einzelnen Gemeinden zeigt, verteilt sich die Bevölkerung in der Region nicht gleichmäßig auf die 35 Gemeinden. Als einwohnerreichste Gemeinden treten dabei die Städte Leoben, Kapfenberg, Bruck an der Mur und Trofaiach hervor. Diese vier letztgenannten Gemeinden beherbergen mehr als 40% der gesamten Bevölkerung der Region. Darüber hinaus gibt es noch die Gemeinden Mürzzuschlag, Sankt Barbara und Kindberg, welche einen verhältnismäßig hohen Bevölkerungsstand aufweisen. Im Gegenteil dazu gibt es auch einzelne Gemeinden in der Region, welche eine Bevölkerungszahl unter 1000 aufweisen. Zu nennen sind dabei die Gemeinden Wald am Schoberpass, Radmer oder Kalwang (LANDESSTATISTIK STEIERMARK 2019a).

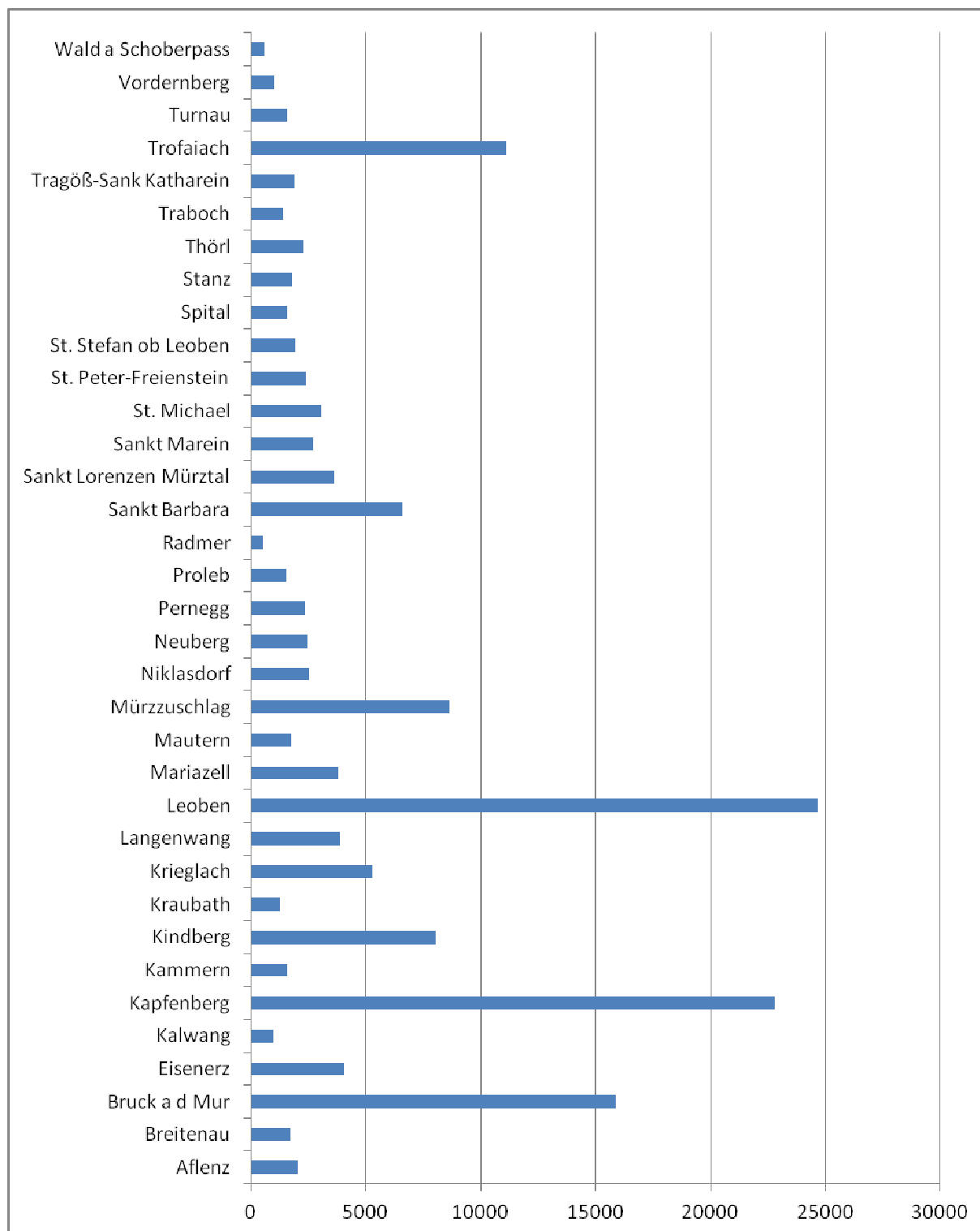


Abbildung 7: Das Diagramm zeigt die EinwohnerInnenzahlen der 35 Gemeinden der Region Obersteiermark Ost dar. (eigene Darstellung, Datengrundlage: LANDESSTATISTIK STEIERMARK 2019a)

Wie der oben gezeigte Vergleich der Gemeinden zeigte, verteilten sich die EinwohnerInnen nicht gleichmäßig auf die gesamte Region. Wie genau die Bevölkerung räumlich strukturiert ist, wird in der Abbildung 8 näher dargestellt. Die kartographische Darstellung zeigt die Bevölkerungsdichte innerhalb der einzelnen Gemeinden, wobei die Bevölkerungsdichte der Region Obersteiermark Ost im Jahr 2017 50 EinwohnerInnen pro km² betrug (LAND STEIERMARK 2017, S. 13). Wie auf der Abbildung 9 zu sehen ist, konzentriert sich die Bevölkerung hauptsächlich entlang der vorhin näher erläuterten Haupttäler Mürz- und Murta. Außerdem weist auch das südliche Liesingtal eine höhere Bevölkerungsdichte auf. Gleichwohl die Bevölkerung sich auf bestimmte Räume der Region konzentriert, kann nicht von einer einzigen Gemeinde als Bevölkerungszentrum gesprochen werden. Die demographische Struktur ist größtenteils polyzentral auf die Haupttäler verteilt. Dabei stechen wiederum die Städte Leoben, Kapfenberg, Bruck an der Mur, sowie Mürzzuschlag hervor. Hingegen stellen die Seitentäler beziehungsweise die vorhin beschriebenen Gebirgsräume gering besiedelte Räume in der Region dar. Hier beträgt die Bevölkerungsdichte weniger als 20 EinwohnerInnen pro km² (LANDESSTATISTIK STEIERMARK 2019a).

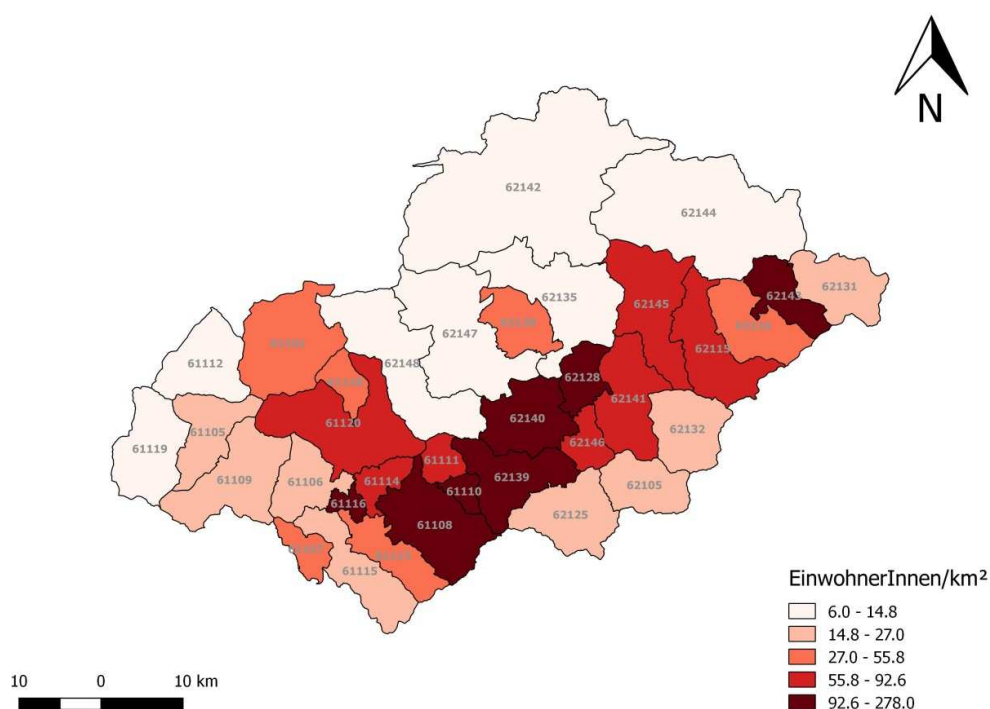


Abbildung 8: Die Bevölkerungsdichte der einzelnen Gemeinden in der Region. (eigene Darstellung, Datengrundlage: LAND STEIERMARK 2015a; LANDESSTATISTIK STEIERMARK 2019a)

In der Abbildung 6 wurde gezeigt, dass die Region Obersteiermark Ost insgesamt in den letzten Jahrzehnten an EinwohnerInnen verloren hat. Innerhalb der Region zeigen sich jedoch unterschiedliche Entwicklungen bezüglich der Entwicklung der EinwohnerInnenzahlen. Die kartographische Darstellung in Abbildung 9 zeigt in diesem Zusammenhang die prozentuale Veränderung der Bevölkerung in den einzelnen Gemeinden zwischen dem Jahr 2015, jenes Jahr nach der Gemeindestrukturreform in der Steiermark, und dem Jahr 2018. Anders als die zuvor gezeigte Darstellung bezüglich der Bevölkerungsdichte in den einzelnen Gemeinden können in Bezug auf die prozedurale Bevölkerungsentwicklung keine starken räumlichen Strukturen aufgezeigt werden. Auch innerhalb der einzelnen Gemeinden finden sich größtenteils negative Bevölkerungsentwicklungen. Leichte Bevölkerungszuwächse gibt es innerhalb einzelner Gemeinden im Murtal sowie im Mürztal. Von den größeren Zentren der Region weist ausschließlich Bruck an der Mur leichte Zuwächse auf. Hingegen sind es gerade jene peripher gelegenen Gemeinden nahe der Niederösterreichischen Grenze, welche deutliche Bevölkerungsverluste hinnehmen müssen (LANDESSTATISTIK STEIERMARK 2019a).

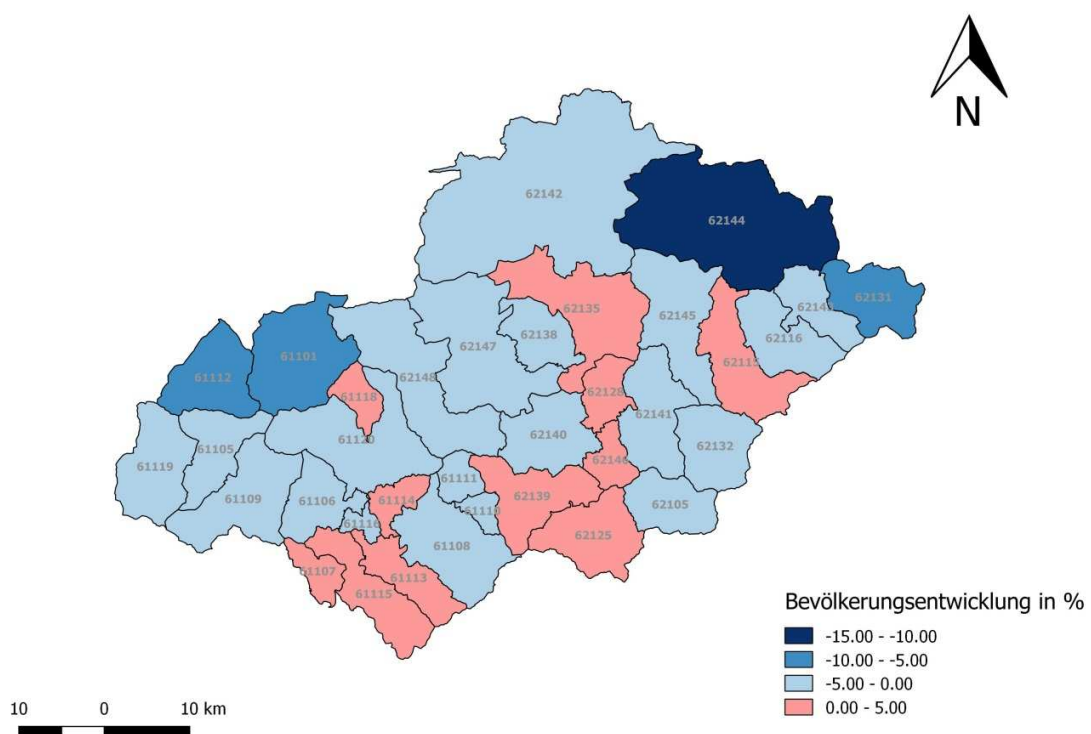


Abbildung 9: Die prozedurale Bevölkerungsentwicklung in den einzelnen Gemeinden im Zeitraum zwischen 2015 und 2018. (eigene Darstellung, Datengrundlage: LAND STEIERMARK 2015a; LANDESSTATISTIK STEIERMARK 2019a)

Nachdem sich die letzten Schritte mehr mit den allgemeinen Bevölkerungszahlen auseinandersetzen, sollen die folgenden die Bevölkerungsstruktur vertiefend erläutern. Wie ein Vergleich mit der gesamten Steiermark aufzeigt, weist die Region Obersteiermark Ost einen verhältnismäßig hohen Anteil an älteren Bevölkerungsschichten auf. Im Gegensatz zur Altersstruktur in der gesamten Steiermark, bei der der Anteil der über 65-jährigen Personen für das Jahr 2018 20,1% beträgt, weist die Altersstruktur in der Region einen Anteil von 24,8% auf. Umgekehrt zeigt sich beim Anteil der unter 15-jährigen Personen, dass die Region mit einem Anteil von 16,4% im Vergleich zur gesamten Steiermark mit einem Anteil von 18,2% unterdurchschnittliche Proportionen aufweist (LANDESSTATISTIK STEIERMARK 2019).

Die räumlichen Unterschiede der Altersstruktur innerhalb der Region sind in der Abbildung 10 näher dargestellt. Dabei zeigt die kartographische Darstellung das Verhältnis der unter 15-jährigen zu den über 65-jährigen Personen in den jeweiligen Gemeinden. Ähnlich wie die prozedurale Bevölkerungsentwicklung zeigt auch der Vergleich der zwei Altersgruppen eine räumliche Unterteilung zwischen den Haupttälern auf der einen Seite und den peripher gelegenen Gebieten entlang der Grenze zur Region Liezen sowie entlang der Niederösterreichischen Grenze auf der anderen Seite. Innerhalb des Mur- und Mürztals kommen auf eine über 65-jährige Person im Verhältnis zur restlichen Region mehr unter 15-jährige Personen. Wie die kartographische Darstellung zeigt, sind es gerade die Stadt Kapfenberg und deren Umlandgemeinden, die verhältnismäßig viele jüngere Bevölkerungsschichten aufweisen. Umgekehrt verhält es sich in den Gemeinden entlang der Niederösterreichischen Grenze. Mit 0,272 weicht gerade der Wert der Stadt Eisenerz auffällig stark von den Werten der restlichen Gemeinden der Region ab (LANDESSTATISTIK STEIERMARK 2019a).

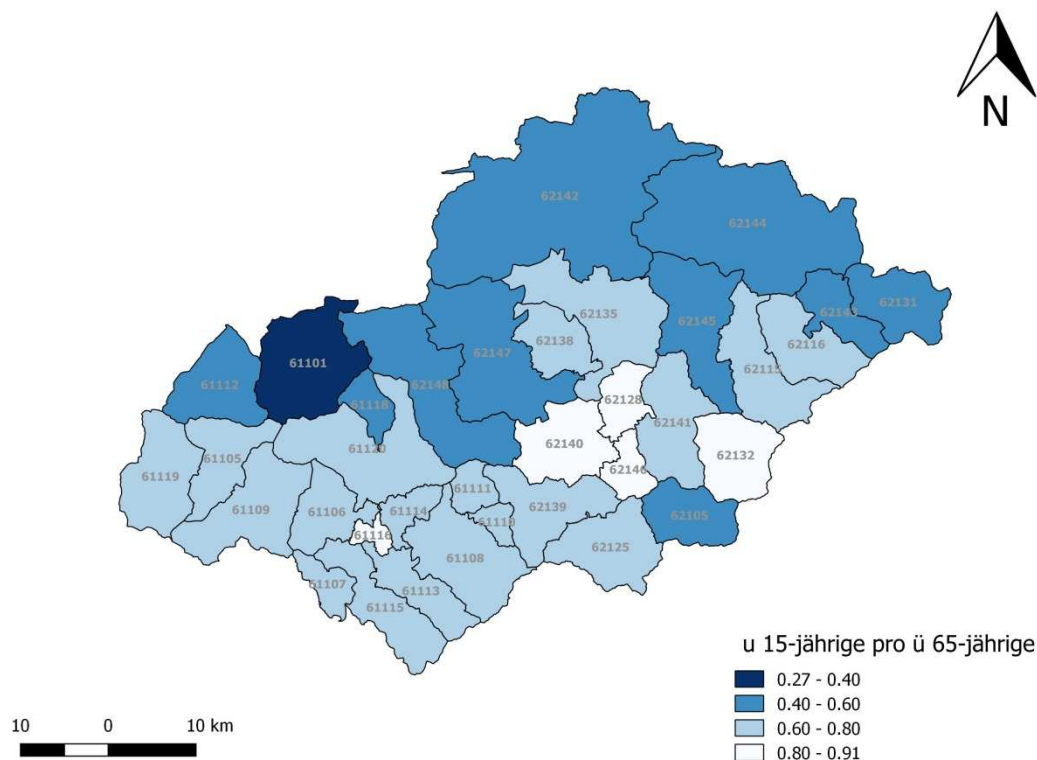


Abbildung 10: Der Anteil der unter 15-jährigen Personen im Verhältnis zur Bevölkerung der über 65-jährigen. (eigene Darstellung, Datengrundlage: LAND STEIERMARK 2015a; LANDESSTATISTIK STEIERMARK 2019a)

4.1.3. Die Wirtschaftsstruktur in der Region Obersteiermark Ost

Nachdem die letzten Seiten näher auf die demographische Struktur der Region eingegangen sind, sollen im weiteren Teil dieser Arbeit die sozioökonomischen Gegebenheiten genauer beleuchtet werden. Gemessen am Bruttoregionalprodukt je EinwohnerIn weist die Region Obersteiermark Ost im Vergleich zur gesamten Steiermark leicht überdurchschnittliche Werte auf. So betrug das Bruttoregionalprodukt je EinwohnerIn im Jahr 2015 in der Region Obersteiermark Ost 36.200,--, in der gesamten Steiermark hingegen 35.500,--. Wie die Abbildung 11 zeigt, ist die Region Obersteiermark Ost als NUTS-3-Einheit die nach dem Bruttoregionalprodukt zweitstärkste Region hinter Graz, wobei in diesem Zusammenhang nochmals erwähnt werden muss, dass die NUTS-3-Regionen nicht eins zu eins die Regionen gemäß des Steiermärkischen Regionalentwicklungsgesetzes widerspiegeln. Vergleicht man den Wert aus dem Jahr 2015 (36.200,--) mit jenem aus dem Jahr 1995 (16.200,--), so zeigt sich, dass das Bruttoregionalprodukt der Region Obersteiermark Ost im Vergleich zur restlichen Steiermark überdurchschnittlich angestiegen ist. Wie im Bericht des Landes Steiermark jedoch eingewendet wird, beruht dieser Anstieg auch auf den, wie im vorherigen

Kapitel genauer dargestellten, vergleichsweise starken Bevölkerungsrückgang (LAND STEIERMARK 2015b, S. 4).

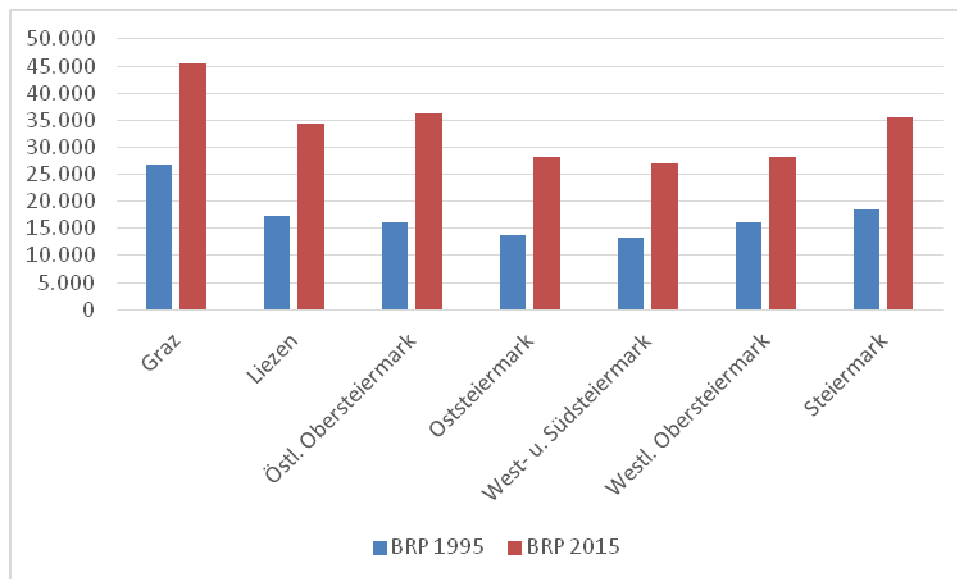


Abbildung 11: Das Diagramm vergleicht die wirtschaftliche Stärke der NUTS-3-Regionen in der Steiermark gemessen am Bruttoregionalprodukt je EinwohnerIn. (eigene Darstellung, Datengrundlage: LAND STEIERMARK 2015b, S. 3)

Wie die Darstellung des Bruttoregionalproduktes je EinwohnerIn gezeigt hat, kann die Region Obersteiermark Ost mit überdurchschnittlichen Werten aufzeigen. Im nächsten Schritt wird diese Arbeit die sektorale Aufteilung der Wirtschaftsstruktur innerhalb der Region näher darstellen und so ergründen, welche Bereiche für die Wertschöpfung in der Region ausschlaggebend sind. Das Diagramm auf der Abbildung 12 vergleicht dabei die sektorale Aufteilung der Wirtschaftsstruktur der Region Obersteiermark Ost mit jener der gesamten Steiermark. Wie der Vergleich zeigt, kann die Region insbesondere im sekundären Sektor vergleichsweise hohe Werte aufweisen. Anders als in der restlichen Steiermark stammt der Hauptteil der Bruttowertschöpfung vom sekundären Sektor. Genau genommen, ist die Region Obersteiermark Ost die einzige steirische NUTS-3-Einheit, wo der sekundäre Sektor am stärksten hervortritt. Daneben ist es vor allem der tertiäre Sektor, welcher zur Bruttowertschöpfung in der Region beiträgt. Hingegen spielt der primäre Sektor, ähnlich wie in der restlichen Steiermark, eine untergeordnete Rolle, obwohl die Region gerade in der Forstwirtschaft eine große Tradition hat. Der Vergleich der sektoralen Wirtschaftsstrukturen aus dem Jahr 2015 und dem Jahr 1995 zeigt, dass die Region in allen drei Sektoren Zuwächse

verzeichnen kann. Wiederum sind es der sekundäre (+84,3%) und der tertiäre Sektor (+89%), welche bedeutende Zuwächse aufweisen (LAND STEIERMARK 2015, S. 6f.).

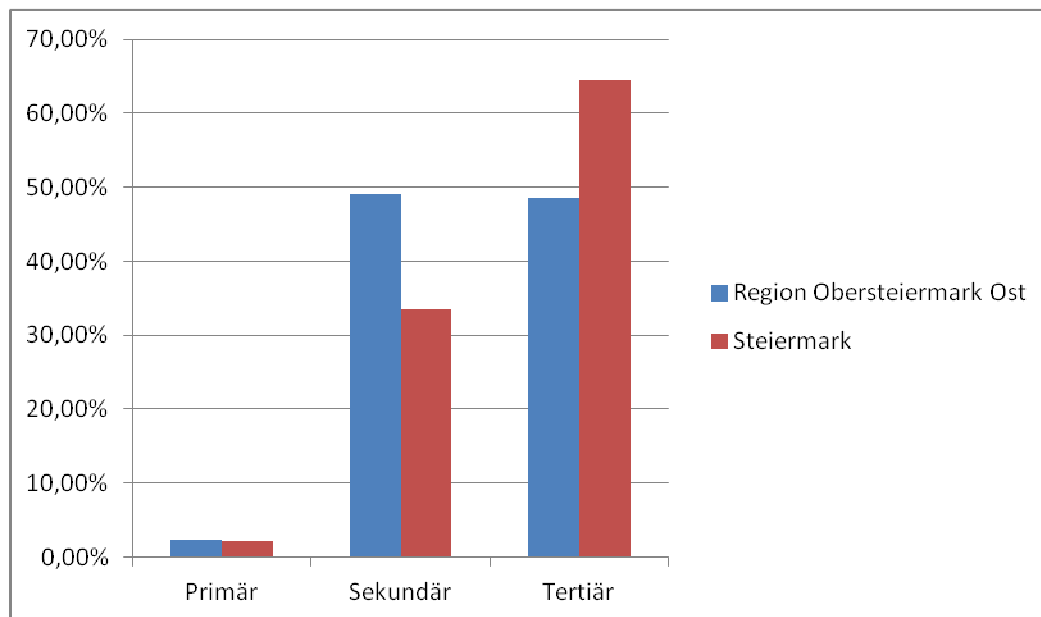


Abbildung 12: Die sektorale Aufteilung der Wirtschaftsstruktur innerhalb der Region Obersteiermark Ost und der gesamten Steiermark im Jahr 2015. (eigene Darstellung, Datengrundlage: Land Steiermark 2015, S. 7)

In der Darstellung der sektoralen Aufteilung der Wirtschaftsstruktur wurde ersichtlich, dass der sekundäre Sektor in der Region eine bedeutende Rolle spielt. Ausgehend vom steirischen Erzberg (Siehe Abbildung 13), hat sich dabei vor allem die metallherstellende beziehungsweise metallbearbeitende Industrie ausgebildet. Darüber hinaus dient die Region auch als Standort für die Maschinen-, Fahrzeug- und Luftfahrtindustrie, sowie für das Bauwesen. Zu den bedeutenden Industriekonzernen, welche in der Region Betriebsstandorte aufweisen, gehören unter anderem die voestalpine, die Böhler GmbH, sowie AT&S. In bestimmten Bereichen, wie der Weichenproduktion, stehen die Unternehmen als Marktführer da (GSTINIG et al. 2018, S. 2-5). Anders als in anderen Industriestandorten in der Europäischen Union kann die Region Obersteiermark Ost auch neue Investitionen in die Betriebsstandorte aufweisen. Als jüngstes Beispiel investierte die voestalpine in Kapfenberg 350. Millionen Euro für ein neues Edelstahlwerk (KLEINE ZEITUNG 2017, Online Ausgabe). Die Industriestandorte erstrecken sich dabei hauptsächlich entlang der Haupttäler Mur- und Mürztal. Vor allem in den Städten Leoben, Bruck an der Mur, Kapfenberg, Kindberg und Mürzzuschlag finden sich die großen Betriebsstandorte der Industriekonzerne. Eine große Rolle spielt dabei die Eisenbahnanbindung an die Semmering- beziehungsweise Rudolfsbahn.



Abbildung 13: Der steirische Erzberg gilt als Ausgangspunkt der industriellen Geschichte in der Region Obersteiermark Ost. (eigene Aufnahme 2018)

Nimmt man die Zahlen des Arbeitsmarktes als wirtschaftlichen Indikator her, so zeigt sich, dass im Jahr 2017 55.715 unselbstständige Beschäftigte innerhalb der Region Obersteiermark tätig waren. Somit entfallen 11,20% der insgesamt 496.719 unselbstständig Beschäftigten in der Steiermark auf das Forschungsgebiet. Im Jahre 2017 betrug die Arbeitslosenquote in der Region Obersteiermark Ost 6,9%, wobei die Quote verglichen mit der gesamten Steiermark (7,3%) leicht niedriger ausfällt. Verglichen mit den letzten zwei Jahren zeigen sich in der Region eine abnehmende Arbeitslosenquote sowie ein Anstieg bei der Anzahl der unselbstständigen Beschäftigten. (GSTINIG et al. 2018, S. 1) Nachdem der gesamte Arbeitsmarkt der Region mit jenem der restlichen Steiermark verglichen wurde, soll daran anknüpfend die Arbeitsmarktsituation in den jeweiligen Gemeinden näher durchleuchtet werden, um so mögliche räumliche Unterschiede herausstellen zu können. Die Abbildung 14, welche die Arbeitslosenquote der einzelnen Gemeinden aus dem Jahr 2016 darstellt, zeigt dabei, dass es zwischen den 35 Gemeinden in der Region erhebliche Unterschiede gibt. Die Arbeitslosenquote in den einzelnen Gemeinden reicht von knapp über 2% bis hin zu mehr als 9%. Auffallend bei der Gegenüberstellung der einzelnen Gemeinden ist, dass vor allem die größeren Städte der Region verhältnismäßig hohe Arbeitslosenquoten

aufweisen. So weisen die Städte Leoben, Kapfenberg und Mürzzuschlag eine Arbeitslosenquote von mehr als 9% auf. Dagegen finden sich die niedrigsten Werte in jenen Gemeinden abseits der Haupttäler (STATISTIK AUSTRIA 2019).

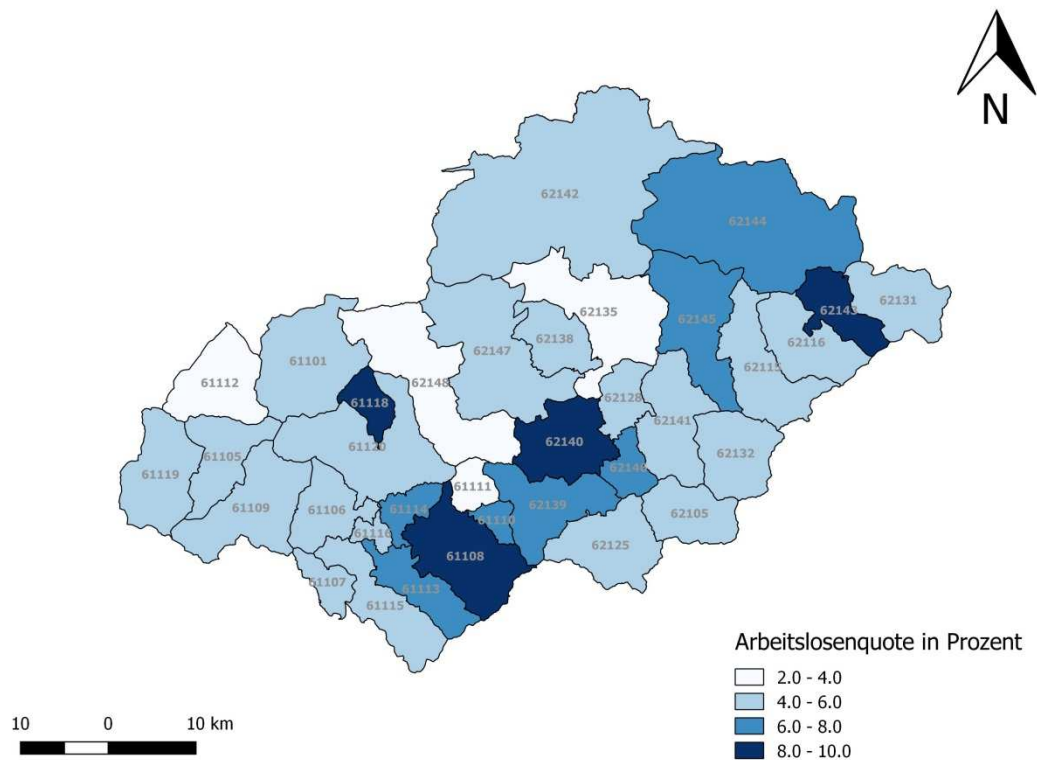


Abbildung 14: Die Arbeitslosenquote (2016) in den einzelnen Gemeinden der Region Obersteiermark Ost. (eigene Darstellung, Datengrundlage: LAND STEIERMARK 2015a, Statistik Austria 2019)

Im abschließenden Teil der Analyse sollen mithilfe einer näheren Betrachtung der PendlerInnenströme die intraregionalen Verflechtungen näher dargestellt werden. Um die PendlerInnenzahlen der einzelnen Gemeinden vergleichbar machen zu können, werden die Zahlen in dieser Analyse mit der Anzahl der Erwerbstätigen am Standort in Verhältnis gesetzt. Die zwei Karten der Abbildungen 15 und 16 enthalten dabei jeweils die relativierten Zahlen der EinpendlerInnen, sowie der AuspendlerInnen. Wie die relativierten EinpendlerInnenzahlen zeigen, sind es wiederum die großen Städte Leoben (0,93), Bruck an der Mur (0,77) und Kapfenberg (0,79), aber auch Traboch (0,91) und Mürzzuschlag (0,67), welche hohe EinpendlerInnenquoten aufweisen. Darüber hinaus gibt es auch kleinere Gemeinden mit verhältnismäßig hohen EinpendlerInnenzahlen, wie Niklasdorf (0,84) und Kalwang (0,70). Auf der Karte in der Abbildung 15 ist weiters ersichtlich, dass die

Pendlerbeziehungen innerhalb der Region Obersteiermark Ost räumlich strukturiert sind. So weisen vor allem die Gemeinden innerhalb der Haupttäler erhöhte PendlerInnenzahlen auf, die Gemeinden in alpinen Lagen stechen hingegen mit niedrigen Werten hervor (STATISTIK AUSTRIA 2019).

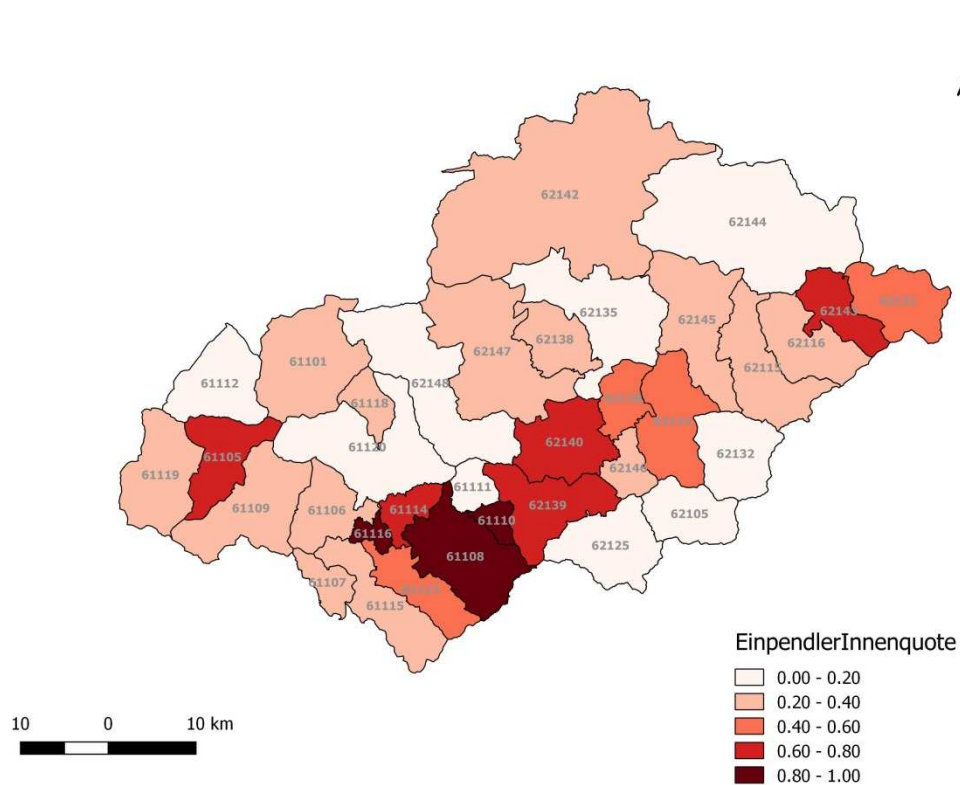


Abbildung 15: Die relativierten EinpendlerInnenzahlen je Gemeinde. (eigene Darstellung: LAND STEIERMARK 2015a; STATISTIK AUSTRIA 2019)

Anders als auf der Abbildung 15 ersichtlich, zeigt die Karte auf der Abbildung 17 die relativierten Zahlen der AuspendlerInnen je Gemeinde. Die relativierten AuspendlerInnenzahlen zeigen eine Umkehrung der EinpendlerInnenzahlen. Anders als davor weisen die großen Städte die niedrigsten Werte auf, wobei die Gemeinde Mariazell mit 0,27 den niedrigsten AuspendlerInnenwert aufweist. Wie die Gegenüberstellung der Zahlen zeigt, liegen die Gemeinden gemessen an den AuspendlerInnenzahlen näher zusammen. Große Unterschiede, wie noch die EinpendlerInnenzahlen zeigten, sind in diesem Fall nicht ersichtlich. So gesehen, kann man auch keine markanten räumliche Strukturen aus den relativierten AuspendlerInnenzahlen feststellen, da auch die Gemeinden innerhalb der Haupttäler ähnliche hohe Werte wie die Gemeinden in alpinen Lagen aufweisen.

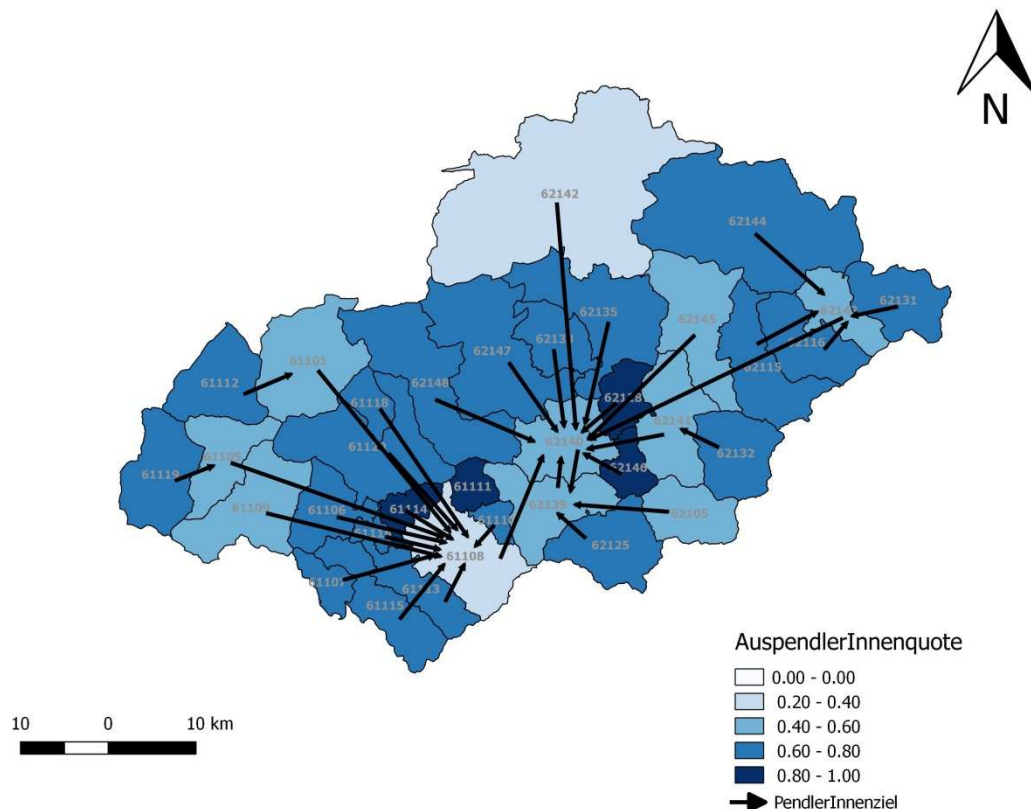


Abbildung 16: Die relativierten AuspendlerInnenzahlen je Gemeinde und das Hauptziel der PendlerInnen.
(eigene Darstellung: LAND STEIERMARK 2015a; STATISTIK AUSTRIA 2019)

Um besser die Verflechtung der PendlerInnen aufzuzeigen, wird in der Abbildung 16 zusätzlich das wichtigste PendlerInnenziel innerhalb der Region mit einem Pfeil dargestellt. Zieht man diese Merkmale als Indikator für die Zentralität heran, so zeigt sich, dass vor allem die Städte Leoben und Kapfenberg als zentrale Orte der Region auftreten. Aus 13 Gemeinden strömen die meisten PendlerInnen in die Stadt Leoben und aus 12 Gemeinden in die Stadt Kapfenberg. Darüber hinaus sind auch die Städte Bruck an der Mur und Mürzzuschlag Anziehungspunkte für PendlerInnen in der Region. Diese Werte decken sich mit den zuvor dargestellten EinpendlerInnenzahlen, die auch die Zentralität der größeren Städte hervorheben. Räumlich gesehen deckt die Stadt Leoben den westlichen Teil der PendlerInnenströme innerhalb der Region ab, Kapfenberg, beziehungsweise Bruck an der Mur den mittleren Teil und Mürzzuschlag den östlichen Teil. Im Zusammenhang mit den PendlerInnenverflechtungen fällt eine ähnliche Aufteilung, wie die alte Bezirksstruktur (Leoben, Bruck an der Mur, Mürzzuschlag) auf (STATISTIK AUSTRIA 2019).

4.2. Die Regionalentwicklung in der Steiermark und in Österreich – eine kurze Retrospektive

Wie schon erwähnt wurde, kann das neue Landes- und Regionalentwicklungsgesetz als weiterer Schritt der Regionalpolitik in der Steiermark aufgefasst werden. Im folgenden Kapitel soll ein geschichtlicher Überblick über die Maßnahmen der Regionalpolitik in der Steiermark, sowie über jene der übergeordneten Ebenen des Bundes und der EU genauer gegeben werden, um so das neue Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungsgesetz als Instrument der Regionalentwicklung besser einordnen zu können. Dieser kurze geschichtliche Abriss wird dabei den Fokus auf die hier skizzierte Region legen. Dabei knüpft diese Darstellung an die theoretischen Vorstellungen der unterschiedlichen Strategien der Regionalentwicklung an, indem in diesem Teil der Arbeit ergänzend die politische Umsetzung näher besprochen werden soll.

Der Beginn dieses geschichtlichen Abriss der Regionalentwicklung startet in den Jahren der Nachkriegszeit. Dieser Abschnitt der Regionalpolitik, der ungefähr bis Mitte der 1960er andauerte, war gekennzeichnet von politischen Engagements, welche die Wiederherstellung der wirtschaftlichen Tätigkeiten zum Ziel hatten. In diesen Jahren wurden vor allem die zentralörtlichen Einrichtungen der Städte und deren Umland wiederhergestellt (HEINTEL 2004, S. 191). Blickt man zu jener Zeit in die Obersteiermark, so war es insbesondere die Verstaatlichung der Stahlindustrie (VÖEST), die ein geschichtlich bedeutendes Moment in der Region darstellte.

Die Industrie galt im regionalpolitischen Diskurs auch danach bis Mitte der 1970er Jahren als Motor strukturschwacher Regionen. Anknüpfend am Gedanken einer nachfrageorientierten Regionalpolitik förderte der Staat in erster Linie industrielle Wirtschaftsbereiche, sowie die damit zusammenhängende Verkehrsinfrastruktur. Anders als davor war zu jener Zeit die hohe Bedeutung des Staates als Wirtschaftstreiber und Akteur der Regionalpolitik kennzeichnend, welcher insbesondere durch direkte Investitionen ein regionales Wirtschaftswachstum hervorbringen wollte (HEINTEL 2004, S. 191f.). Im Rahmen dieser aktiven Förderpolitik des Staates waren es vor allem finanzielle Maßnahmen in Richtung wirtschaftlicher Leitbetriebe, wie Investitionszuschüsse, Kredite, Zinsverbilligungen und Bürgschaften, welche die strukturschwachen Regionen revitalisieren sollten. Der Bund und das Land, im Falle dieser Arbeit ist hauptsächlich die Steiermark gemeint, aber auch die

Gemeinden gingen bei der wirtschaftlichen Förderungen Hand in Hand, wobei der Bund auf allgemeine Wirtschaftsfördermaßnahmen wie Investitionsfreibeträge, vorzeitige Abschreibungen oder Investitionsrücklagen zurückgriff und das Land Steiermark im Rahmen der im Jahre 1977 beschlossenen Gesetze (Steiermärkisches Industrieförderungsgesetz, Steiermärkisches Mittelstandsförderungsgesetz) bestimmte Darlehen, nicht rückzahlbare Beihilfen sowie Ausfallbürgschaften gewährte (STEINER 2002, S. 209).

Dabei regierten damals diese staatlichen Organisationen im Sinne von Government hierarchisch, top-down gerichtet, wobei lineare Planungs- und Umsetzungsmaßnahmen mit einem hohen Grad an Einfachheit in Vordergrund standen (HEINTEL 2004, S. 192). Als Beispiel wurden zu jener Zeit auf Bundesebene das Bergbau-Sonderprogramm, das Agrarische Grenzland-Sonderprogramm, sowie das Sofortprogramm zur Stärkung der regionalen Wirtschaft im niederösterreichischen Grenzgebiet ausgearbeitet. Für die fachliche Koordination der in der Regionalpolitik teilhabenden Sektoren, sowie Verwaltungsebenen fand sich im Jahre 1971 erstmals die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) ein (STEINER 2002, S. 208). Der damalige Gedanke hinter solchen regionalpolitischen Maßnahmen war die Angleichung von peripheren, strukturschwachen Regionen an zentrale Wachstumsregionen (HEINTEL 2004, S. 192). Im Zusammenhang mit dieser stark linearen, programmatischen Ausrichtung der Regionalentwicklung gilt das „Model Steiermark“, welches 1972 ausgearbeitet wurde, als erstes wirkliches regionalpolitisches Programm der Steiermark mit sektorenübergreifenden, strategisch formulierten Zielen und vorgeschlagenen Mitteln zur Erreichung dieser Ziele (STEINER 2002, S. 209).

Wie HEINTEL feststellt, kam es im regionalpolitischen Diskurs in Österreich Ende der 1970er Jahre zu ersten veränderten Auffassungen bezüglich den Zielen und Maßnahmen der Regionalentwicklung, wobei der Zusammenschluss von mehreren Bauern zur Österreichischen Bauernvereinigung beziehungsweise in weiterer Folge im Jahre 1978 zum Bergland Aktionsfonds als Beginn dieser neuen Entwicklung genannt werden kann (HEINTEL 2004, S. 192). Anders als zuvor, orientierte man sich bei der Entwicklung von strukturschwachen Regionen nicht mehr an die Wachstumsregionen sondern an die immanenten Potenziale einer Region. Der Grundgedanke der Regionalentwicklung änderte sich somit von einem Ausgleich regionaler Defizite hin zu einer Betonung regionaler Stärken

und Innovationsmöglichkeiten. Diese Auffassung der Regionalentwicklung war nunmehr als eigenständige, endogene beziehungsweise innovationsorientierte Regionalentwicklung bekannt (HEINTEL 2004, S. 192).

Dieser Abkehr der bisherigen nachfrageorientierten Regionalentwicklung wurde in der Steiermark von der Krise der alten Industriestandorte und der verstaatlichten Industrie, insbesondere in der Obersteiermark, und somit einem strukturellen Versagen der bisherigen Fördermaßnahmen bestärkt (OPL 1999, S. 425). Vor allem wurde erkannt, dass die fast geschlossenen Wirtschaftsstrukturen gekennzeichnet durch die hohe Bedeutung von den großen Industriebetrieben, welche ganze Produktionszyklen in sich vereinen, eine innovationfähige Wirtschaft auf Basis „flexiblerer Spezialisierungen“ eher behinderten. Die Folgen waren, wie schon erwähnt, das Aufkommen eines neuen Paradigmas in der Regionalpolitik, sowie betriebliche Anpassungsprozesse mit Entlassungen, Frühpensionierungen und betriebliche Auslagerungen (STEINER 2002, S. 213).

In der Steiermark und speziell in der obersteirischen Industrieregion wurde der Paradigmenwechsel durch neue politische Maßnahmen sichtbar. Zwar wurde Mitte der 1980er Jahre weiterhin eine Politik der Defizitabdeckung umgesetzt, wie STEINER jedoch feststellt, wurden nun neue Ideen in die Regionalentwicklung miteingebracht. Für STEINER waren es vor allem neue endogene Ideen, wie eine Rückverlagerung von Entscheidungskompetenzen der Betriebe, eine umfangreichere Informationspolitik, intensivere Betriebsberatungen bei bestehenden Betrieben, aber auch Unterstützungen bei Neugründungen, sowie Qualifikationserhöhungen und Umschulungen, welche nun aufkamen (STEINER 2002, S. 213). Somit fußte die Regionalpolitik in der Steiermark in dieser ersten Übergangsphase auf zwei Pfeilern, die damalige „Regionalstudie Obersteiermark“ nannte es eine Doppelstrategie.

Diese zuvor genannten neuen Ideen nahmen nun die Ansätze einer eigenständigen, endogenen Regionalentwicklung auf, wobei diese in der Steiermark zu Beginn vor allem von einzelnen engagierten PlanerInnen und BeraterInnen vorangetrieben wurden. Wie OPL jedoch kritisch anmerkt, scheiterten diese ersten pionierhaften Projekte aufgrund der Tatsache, dass die damaligen Förderschienen für diese neue Art der Regionalentwicklung nicht vorbereitet waren. Diese ersten sektorenübergreifenden Projekte einer eigenständigen Regionalentwicklung konnten den damals strikt aufgeteilten einzelnen Fördertöpfen nicht

eindeutig zugeordnet werden. Wie OPL anfügt, scheiterten solche frühen Versuche deshalb aufgrund mangelnder finanzieller Unterstützung großteils schon in der Startphase (OPL 1999, S. 427).

Bei den staatlichen Förderprogrammen der Regionalpolitik manifestierten sich diese neuen Gedanken im 1979 beschlossenen Förderprogramm „Sonderaktion zur Stärkung entwicklungsschwacher ländlicher Räume und Berggebiete Österreichs“ beziehungsweise „Förderaktion für eigenständige Regionalentwicklung“, das Programm wurde im Jahr 1986 unbenannt. Dieses über das Bundeskanzleramt koordinierte Programm förderte vor allem ökologisch vertretbare Projekte mit einer engen Konsumenten-Produzenten-Beziehung und somit auch einem engen Bezug zu regionalen Wirtschaftskreisläufen. Darüber hinaus änderte sich mit diesem Programm die Art der Förderung von einer reinen Investitionsförderung hin zu einer Beratungsförderung. Vor allem ab der Umbenennung setzte man zunehmend auf die endogenen Stärken einer Region, außerdem standen mehr und mehr auch Industrieregionen wie die Region Obersteiermark im Fokus dieses Programms. Als Empfänger dieser Fördermittel kamen hauptsächlich lokale beziehungsweise regionale kooperative Organisationen infrage. Die Einführung dieser Sonderaktion gilt auch als entscheidendes Moment für die darauffolgende Etablierung von RegionalmanagerInnen in Österreich. Im Rahmen dieses Förderprogramms wurde erstmals ein Netzwerk aus RegionalberaterInnen für die Beratung und zum regionalen Informationsaustausch installiert (STEINER 2002, S. 216). Neben diesem obengenannten Förderprogramm auf Bundesebene, wurde im Jahre 1984 als Folge des Scheiterns der davor gehandhabten Förderschienen sowie als Reaktion zur vorher beschriebenen Förderaktion des Bundes auf Landesebene die „Steirische Förderaktion für regional eigenständige Initiativen“ gegründet. Diese Landesförderaktion hatte zum einen das Ziel, regionsinterne Wirtschaftskreisläufe durch die vorwiegende Nutzung regionsspezifischer Potenziale zu stärken beziehungsweise zu aktivieren. Zum anderen richtete sich diese Förderaktion auch auf die Herstellung regionsinterner Kommunikationsmöglichkeiten, sowie auf eine Aktivierung neuer innovativer Kooperationsformen. Außerdem war ein weiteres Ziel dieser Förderaktion, das Bewusstsein der BewohnerInnen gegenüber der eigenen Region zu stärken (OPL 1999, S. 428).

Die Integration Österreichs in die Europäische Union stellt ein weiteres markantes Ereignis für die österreichische Regionalpolitik und somit auch für die steirische Regionalpolitik dar. Zunächst beutete der EU-Beitritt von Österreich die Übernahme der europäischen Wettbewerbsregeln, was zur Folge hatte, dass wettbewerbsverzerrende staatliche Beihilfen, wie die zuvor getätigten Direktinvestitionen an Unternehmen, in dieser Form nicht mehr gesetzlich zulässig waren (STEINER 2002, S. 220). Darüber hinaus kam es im Rahmen des Beitritts zu einer Angleichung der österreichischen Regionalpolitik an die europäische. Die europäische Regionalpolitik bildet dabei als Querschnittsmaterie, das heißt einer sektorenübergreifenden über den einzelnen Fachdisziplinen wirkende Materie, und finanziert durch die unterschiedlichen europäischen Strukturfonds einen bedeutenden Bereich des Aufgabenspektrums der Europäischen Union (HEINTEL 2004, S. 192). Durch die Integration in die Europäische Union hatte nun Österreich Anspruch auf Fördermittel der EU-Strukturfonds. Der Beitritt von Österreich fand dabei innerhalb der Strukturperiode 1994-1999 statt, somit übernahm Österreich die Ziele dieser damaligen Periode. Schon vor dem Beitritt, im Rahmen der Beitrittsverhandlungen, wurden in diesem Zusammenhang die genauen Fördermengen für Österreich vereinbart, wobei 1.623 Mio. ECU an Fördermitteln angesetzt wurden. 90% dieser Mittel entfielen auf die Ziele der EU-Strukturfonds, 9% auf Gemeinschaftsinitiativen und 1% auf Aktionsprogramme (ÖROK 2019).

Innerhalb der Steiermark fielen Teile in das Ziel 2 (Förderung von Industriegebieten mit Entwicklungsrückstand), sowie in das Ziel 5b (Förderung von ländlichen Gebieten). Ausgeschlossen von Fördermitteln der EU-Strukturfonds war einzig die NUTS-3-Region Graz. Mit ihren damaligen strukturellen Gegebenheiten als strukturschwache Industrieregion war es gerade die Region Obersteiermark Ost, welche als einzige NUTS-3-Region der Steiermark gänzlich in das Zielgebiet 2 fiel (ÖROK 2019). Als bedeutend für den hier skizzierten Forschungsgegenstand stellt sich die mit der Integration der europäischen Regionalpolitik einhergehende zunehmende regionale Institutionalisierung der Regionalpolitik heraus. So mussten als Voraussetzung für das Beziehen von Fördermitteln des EU-Strukturfonds nicht nur neue EU-Förderrichtlinien übernommen werden, sondern es wurden auch neue regionale Stellen der Regionalentwicklung notwendig. Im Jahre 1995 installierte man deshalb zunächst 6 (Obersteiermark Ost, Obersteiermark West, Liezen, Oststeiermark, Süd- und Weststeiermark, Voitsberg), ab dem Jahr 2000 mit der Gründung des Regionalmanagements Graz, 7 Regionalmanagements in der Steiermark. Als regionaler Trägerverein bestanden die

damaligen Aufgabenbereiche der Regionalmanagements aus einer Informationsarbeit bezüglich der Fördermöglichkeiten im Rahmen der EU-Programme, einer Vernetzungsarbeit, sowie einer Aktivierungsarbeit lokaler Akteure (STEINER 2002, S. 219; OPL 1999, S. 432).

Im Zusammenhang mit der Übernahme der EU-Förderrichtlinien und der Gründung der Regionalmanagements kam es auch zur Etablierung von regionalen Entwicklungsleitbildern als strategische Grundlage für die jeweiligen Regionalmanagements. Nach einer Aufstellung der neuen Planungsbeiräte gemäß den EU-Förderrichtlinien wurden für alle Planungsregionen unter Einbeziehung von Planungsbüros solche Entwicklungsleitbilder erstellt. Diese sollten mindestens einen strukturellen Überblick der Region, eine ausgewählte Stärke/Schwäche-Darstellung, das eigentliche Entwicklungsleitbild als Text und Plandarstellung, sowie konkrete Umsetzungsprogramme beinhalten (OPL 1999, S. 430). So gesehen fand mit der Gründung des damaligen Regionalmanagements im Rahmen der Integration der europäischen Regionalpolitik auch die Grundsteinlegung für die heutige regionale Zusammensetzung und Handhabung der Regionalentwicklung in der Steiermark statt. Diese regionalen Einrichtungen galten und gelten dabei als „ein Instrument einer integrierten, prozessorientierten, aktivierenden, längerfristigen Regionalpolitik“ (OPL 1999, S. 433).

Seit dem EU-Beitritt von Österreich folgten 3 weitere Förderperioden (2000-2006; 2007-2013; 2014-2020). Anders als in der Förderperiode 1994-1999 gab es in der Periode 2000-2006 nur mehr 3 Ziele. In Österreich fielen dabei Gebiete in die ersten zwei Ziele, wobei Ziel 1 ausschließlich auf das Burgenland zutraf. Teile der Steiermark wurden hingegen für die Förderperiode 2000-2006 als Ziel-2-Gebiete ausgewiesen. Zusätzlich standen für jene Gebiete Mittel zur Verfügung, welche in der davor liegenden Periode noch als Zielgebiet ausgewiesen waren. Innerhalb der Förderperiode 2000-2006 stand in der Steiermark auf der Agenda, „eine nachhaltige Entwicklung der wirtschaftlichen Kernbereiche und der zugehörigen regionalwirtschaftlichen Stärkefelder in Richtung internationaler Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen und damit dauerhaft Arbeitsplätze sowie verbesserte Lebensbedingungen in der Region zu schaffen“ (ÖROK 2019a). Dieses Ziel sollte durch fünf Schwerpunktmaßnahmen (Förderung des Industrie- und Dienstleistungssektors, Förderung wettbewerbsfähiger Standorte und Vorbereitung auf die Informationsgesellschaft; Förderung der Entwicklungspotenziale von integrierter Regionalentwicklung, Tourismus und

Kultur; Förderung der Beschäftigung und der Humanressourcen; Technische Hilfe für die Programmumsetzung).

Auch die Förderperiode 2007-2013 brachte Veränderungen in der Handhabung der EU-Strukturfonds mit sich. So wurden für diese letztgenannte Förderperiode 3 neue Ziele (Konvergenz, Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung, Europäische Territoriale Zusammenarbeit) angesetzt, wobei für die Steiermark vor allem das zweitgenannte Ziel wirksam wurde. Weitere Änderungen innerhalb dieser Förderperiode betrafen die räumliche Definition der Fördergebiete, die kleinräumige Gebietseingrenzung wurde zugunsten einer großräumigen das gesamte Bundesgebiet umfassenden Definition aufgegeben, zudem wurden die Gemeinschaftsinitiativen zugunsten des drittgenannten Ziels abgesetzt. Für das gesamte Österreich standen dabei 1,46 Milliarden Fördermittel zur Verfügung (ÖROK 2019b). Die Steiermark legte in der damaligen Förderperiode ihren Fokus auf 3 Themenfelder. Erstens sollte die innovations- und wissensbasierte Wirtschaft gestärkt werden, zweitens steht eine Stärkung der Attraktivität der Regionen und Standorte auf der Agenda und drittens sollte die technische Hilfe und Governance gefördert werden (LAND STEIERMARK 2019).

Das Inkrafttreten des neuen Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz fand in der Förderperiode 2014-2020 statt. Die Fördermittel der EU-Strukturfonds sind in der aktuellen Förderperiode auf die Wachstumsstrategie Europa 2020 ausgerichtet, wobei Österreich diese strategische Ausrichtung der Fonds über die Partnerschaftsvereinbarung „STRAT.AT 2020“ bekräftigt. Ein bedeutendes Ziel dieser Förderperiode ist wiederum, die wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenarbeit zu stärken (ÖROK 2019c).

Kommt man genauer auf die Regionalentwicklung in der Steiermark zu Beginn der 2000er Jahre zu sprechen, so gilt die Konzipierung von Regionext als weiterer Meilenstein. Gerade für den hier skizzierten Forschungsgegenstand ist Regionext ein bedeutender historischer Schritt, da eine Vielzahl der Ideen von Regionext auch im 2018 in Kraft getretenen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz wiederzufinden sind. Aus diesem Grund wird der in dieser Arbeit gezeigte historische Abriss mit einer genaueren Übersicht des Regionext-Programms abgeschlossen.

Nachdem drei Monate lang eine eigene Projektsteuergruppe die wichtigsten Eckpfeiler des damals neuen Programms der Regionalentwicklung ausgearbeitet hatten, wurde Regionext im November 2006 im Rahmen einer Veranstaltung des Städtebundes erstmals der Fachöffentlichkeit vorgestellt. Wie OPL dabei meint, war in Angesicht einer zunehmenden Regionalisierung der Regionalpolitik in der EU die Erarbeitung von Regionext ein Resultat der damaligen kleinräumigen Struktur innerhalb der Steiermark. Vor allem aufgrund einer damals vorherrschenden kleinteiligen Gemeindestruktur, das Land Steiermark umfasste zu jener Zeit insgesamt 542 Gemeinden, wobei es sich um einen großen Teil um Kleinstgemeinden handelte, aber auch aufgrund von zu kleinräumig definierten Bezirken war eine Neustrukturierung der steirischen Regionalentwicklungspolitik notwendig. Dabei war auch ein Kerngedanke hinter Regionext, die Gemeinden, welche eine immer größere Last an Aufgaben zugesprochen bekommen hatten, mit der Neustrukturierung durch die Bestimmung von Regionen und Kleinregionen zu entlasten. Ein weiterer Grund hinter Regionext war eine damals, wie OPL meint, undurchschaubare institutionelle Struktur der Regionalentwicklung. Die einzelnen Institutionen der Regionalentwicklung arbeiteten vor Regionext nach Einschätzung der damaligen politischen Verantwortlichen hauptsächlich autonom, eine Abstimmung der verschiedenen Einheiten fehlte dabei (OPL 2007).

Mit der Konzipierung von Regionext verfolgte die damalige Landesregierung das Ziel, die Attraktivität der steirischen Regionen für die Bevölkerung zu steigern. Durch die Aktivierung endogener Potenziale sollte darüber hinaus auch die Wettbewerbsfähigkeit der steirischen Regionen im Wettbewerb mit anderen europäischen Regionen gestärkt werden. Zudem verfolgte man mit Regionext das Ziel, die zuvor immer stärker etablierten Gedanken einer eigenständigen Regionalentwicklung in einer neuen institutionellen Struktur zu verankern. In diesem Zusammenhang zielte Regionext auf eine verstärkte regionale Eigenverantwortung ab, wobei es dabei zu einer thematischen und strukturellen Bündelung von entwicklungspolitischer Aktivitäten auf kommunaler, regionaler und Landesebene kommen sollte (OPL 2007).

Die Neustrukturierung der Regionalentwicklung gemäß Regionext hatte eine zweistufige räumliche Einteilung von Regionen zur Folge. Zum einen wurden als untere Ebene der Regionalentwicklung Kleinregionen gebildet, welche aus mindestens vier Gemeinden bestehen und mindestens 3.000 EinwohnerInnen beheimaten sollten. Die räumliche

Einteilung der Kleinregion geschah dabei über die Eigeninitiative der Gemeinden. Als regionalpolitisches Instrument der Kleinregionen sollte jede einzelne Kleinregion ein Kleinregionales Entwicklungskonzept mit den gemeinsamen Zielen und Maßnahmen erstellen. Die Mitarbeit der einzelnen Gemeinden an der Erstellung sollte jedoch freiwillig erfolgen (OPL 2007a, S.5f.).

Auf der übergeordneten Ebene definierte das Land Steiermark durch das Zusammenfassen von einzelnen Bezirken 7 Regionen, wobei man sich hierbei mit Ausnahme der Region Steirischer Zentralraum an den NUTS-3-Regionen orientierte. Als wichtig für diese Arbeit stellt sich dabei heraus, dass die hier vorgenommene räumliche Einteilung in dieser Form im neuen Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz übernommen worden ist. Stellte das Kleinregionale Entwicklungsleitbild das regionalpolitische Instrument der Kleinregionen dar, so hatten die übergeordneten Regionen das Regionale Entwicklungsleitbild mit den wichtigsten Leitthemen zu erstellen. Die Erstellung und der Beschluss erfolgten, ähnlich wie das nunmehrige Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungsgesetz vorschreibt, über die zwei Gremien Regionalversammlung und Regionalvorstand (GRIESSER et al. 2008, S. 235). Die Fördermittel stammten dabei aus Landesmitteln, aus Mitteln von den Strukturfonds beziehungsweise aus freiwilligen Beiträgen von einzelnen Gemeinden. Wie das hier dargestellte Regionext zeigt, baut das Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungskonzept bezüglich der räumlichen Einteilung, der regionalpolitischen Instrumente und der Handhabung im Rahmen der Arbeit der einzelnen Gremien sehr stark auf das letztgenannte Programm auf. Inwieweit das Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungskonzept sich vom gerade skizzierten Programm abhebt, wird das nächste Kapitel zeigen, welches sich detaillierter mit dem neuen Gesetz auseinandersetzen wird.

4.3. Das Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungsgesetz – Ein genaue Darstellung

Bevor der nächste Abschnitt näher auf die eigentliche empirische Arbeit eingehen wird, zeigen die folgenden Seiten eine umfassende Darstellung des Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz. Diese vertiefende Analyse wird notwendig, da dieses Gesetz als eigentliche institutionelle Bezugsquelle für den Ausarbeitungsprozess der regionalen Entwicklungsstrategie und der regionalen Arbeitsprogramme gilt. In diesem Gesetz werden

nicht nur die teilhabenden Akteure, die unterschiedlichen Organe, sowie die Inhalte der zwei zuvor genannten strategischen Dokumente definiert, sondern auch bestimmte Formen der Zusammenarbeit. Nichtsdestotrotz soll in diesem Zusammenhang nochmals daran erinnert werden, dass diese Arbeit auf die Vorstellungen des Neoinstitutionalismus aufbaut. Den Regelsystemen wird demnach keine determinierende Wirkung auf das Handeln der Akteure zugeschrieben. In den folgenden Seiten sollen zum einen die Gedankengänge hinter dem Gesetz näher rekonstruiert werden. Dabei wird diese Arbeit Aussagen der jeweiligen politischen Fraktionen des Steiermärkischen Landtages, aber darüber hinaus auch von einzelnen NGOs aufgreifen. Zum anderen soll in den folgenden Seiten der Inhalt des Gesetzes näher vorgestellt und analysiert werden. Dabei sollen jene Teile näher analysiert werden, welche für die Untersuchung des hier skizzierten Forschungsgegenstandes von großer Bedeutung sind.

Nach einer knapp einjährigen Ausarbeitungsphase und einer weiteren Phase, in der über den damaligen Entwurf unter anderem im Ausschuss „Regionen“ diskutiert werden konnte, wurde das Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungsgesetz am 14. November 2017 im Landtag von den Regierungsparteien (SPÖ, ÖVP) sowie von der Oppositionspartei FPÖ beschlossen. Die weiteren Oppositionsparteien KPÖ und die Grünen lehnten das neue Gesetz ab. (LANDTAG STEIERMARK 2017, S. 1)

Wie der zuvor dargestellte geschichtliche Umriss der Regionalentwicklung in Österreich beziehungsweise in der Steiermark gezeigt hat, wird mit dem neuen Gesetz nicht ein komplett neuer Weg der Regionalentwicklung eingeschlagen, wie erwähnt, verkörperte auch schon das zuvor umgesetzte Programm „Regionnext“ eine Institutionalisierung sowie Aufwertung der Regionen. Das Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungsgesetz gilt demnach viel mehr als ein weiterer Schritt innerhalb des Institutionalisierungsprozesses der Regionen beziehungsweise der Regionalentwicklung. Wie der Ausschuss „Regionen“ des Steiermärkischen Landtages im Zusammenhang mit dem neuen Gesetz hervorhebt, „werden erstmals die Aufgaben der Regionalentwicklung durch den Gesetzgeber definiert und mit klaren Umsetzungsinstrumenten und abgestimmten (Strategie) Prozessen versehen“ (LANDTAG STEIERMARK 2017a, S. 2). Im Zusammenhang mit der genauen Definition der Aufgabenbereiche wird dabei die gesetzliche Einteilung der Aufgaben zwischen Land, Regionen und Gemeinden betont. Dafür steht nun anders als bei den zuvor umgesetzten

Programmen und Projekten der Regionalentwicklung eine strikte gesetzliche Verankerung mittels eigenen Gesetzes zur Verfügung. Davor übernahm das Steiermärkische Raumordnungsgesetz in gewissen Teilen die gesetzliche Verankerung der Regionalentwicklung (LANDTAG STEIERMARK 2017a, S. 2).

Wie der Ausschuss „Regionen“ des Steiermärkischen Landtages aufzeigt, wurde das neue Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungsgesetz aufgrund der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung notwendig. Der Sinn hinter diesem neuen Gesetz besteht darin, Regionen langfristig mit gesicherten finanziellen Mitteln auszustatten, sowie einen strategischen Rahmen für die Regionalentwicklung in den jeweiligen Regionen beziehungsweise auf der Landesebene aufzustellen. In diesem Zusammenhang soll mit dem neuen Gesetz der Entwicklungsprozess besser zwischen den verschiedenen Institutionen der Regionalentwicklung abgestimmt werden. Um für die zukünftigen Herausforderungen vorbereitet zu sein, sowie die Wettbewerbsfähigkeit der Steiermark und deren Regionen zu stärken, soll mit dem neuen Gesetz eine sektorenübergreifende- und interkommunale Regionalpolitik vorangetrieben werden. Eine Schlüsselrolle spielen darin die Regionen als Akteure der Regionalentwicklung, welche unter anderem durch die finanzielle Ausstattung über ein jährliches Budget sowie durch die Stärkung von deren operativen Einrichtungen aufgewertet werden sollen (LANDTAG STEIERMARK 2017a, S. 1f.).

4.3.1. Das Land als gesetzlich definierte Handlungsebene der Regionalentwicklung in der Steiermark

Wie schon erwähnt, hat das Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungsgesetz das Ziel, die regionalpolitischen Maßnahmen zwischen dem Land, den Regionen sowie den jeweiligen Gemeinden besser abzustimmen. In diesem Zusammenhang nimmt die Landesebene nicht nur als Gesetzgeber eine wichtige übergeordnete Stellung ein. Wie das Gesetz vorschreibt, trägt das Land Steiermark die Verantwortung für die Koordinierung der unterschiedlichen strategischen Maßnahmen der jeweiligen Regionen, sowie der unterschiedlichen sektoralen Strategien und Planungen. Außerdem hat das Land die Aufgabe, die jeweiligen zuvor genannten strategischen Maßnahmen mit ihren eigenen übergeordneten Zielen abzustimmen. Zusätzlich zu dieser strategischen Koordinationsfunktion übernimmt das Land auch noch die Aufgabe, das Wissen der jeweiligen regionalpolitischen Akteure zu sammeln und anschließend zu transferieren,

sodass ein Wissensaustausch zwischen den Akteuren geschehen kann. (LANDTAG STEIERMARK 2017, S. 3).

Für die Bewältigung der obengenannten Aufgaben steht dem Land mit der Landesentwicklungsstrategie ein strategisches Instrument zur Verfügung. In diesem Zusammenhang soll die Landesentwicklungsstrategie als Fundament für die einzelnen regionalen Entwicklungsstrategien der sieben im Gesetz definierten Regionen dienen. Darüber hinaus gilt dieses Dokument auch als strategische Grundlage für die sektoralen Planungen der jeweiligen Ressorts des Landes. Hierzu soll die Landesentwicklungsstrategie den inhaltlichen Bezugsrahmen für die Festlegung der Wirkungsziele der einzelnen Ressorts definieren. Die Landesentwicklungsstrategie soll jedoch nicht nur die inhaltliche Koordination zwischen den jeweiligen Regionen und den unterschiedlichen Ressorts übernehmen, sondern auch die regionalpolitische Position des Landes Steiermark nach außen hin, wie zum Beispiel in Richtung Europäische Union, widerspiegeln. Wie das Gesetz vorschreibt, muss die Landesentwicklungsstrategie von der Steiermärkischen Landesregierung unter Einbeziehung bedeutender regionalpolitischer Akteure innerhalb von mindestens fünf Jahren ausgearbeitet beziehungsweise erneuert werden, wobei die inhaltliche Ausgestaltung dieses strategischen Dokumentes unter Berücksichtigung der bestehenden sektoralen Strategien erfolgen muss. Der genaue Inhalt der Landesentwicklungsstrategie soll demnach über die Definition von Entwicklungszielen festgesetzt werden. (LANDTAG STEIERMARK 2017, S. 4) Für die Beantwortung der in dieser Arbeit skizzierten Forschungsfragen ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass ,wie die hier erfolgte Darstellung der regionalpolitischen Aufgaben des Landes zeigte, das Land gemäß den Bestimmungen des Landes- und Regionalentwicklungsgesetzes über die Erstellung der Landesentwicklungsstrategie auf den strategischen Ausarbeitungsprozess der einzelnen Regionen Einfluss nehmen kann.

4.3.2. Die Region als gesetzlich definierte Handlungsebene der Regionalentwicklung in der Steiermark

Neben dem Land hebt das Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungsgesetz die Region als Handlungsebene der Regionalentwicklung hervor. Wie das Kapitel 4.1. schon gezeigt hat, definiert das Gesetz hierzu sieben verschiedene Regionen, wobei die räumliche Einteilung vom vorangegangenen Programm „Regionext“ übernommen wurde. Wie schon im

Rahmen der theoretischen Einordnung des Begriffs erläutert, werden im Sinne dieses Gesetzes Regionen als räumliche Einheiten definiert, welche möglichst alle Daseinsgrundfunktionen anbieten (Land Steiermark 2017, S. 4). So gesehen fußt die Einteilung der Regionen mit dem Heranziehen der Daseinsgrundfunktionen als Parameter auf einem funktionalen Grundverständnis.

Welche genauen Aufgabenbereiche innerhalb einer regionalen Handlungsebene übernommen werden, ist dem §7 des Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetzes zu entnehmen. Erstens soll die regionale Handlungsebene die interkommunale Zusammenarbeit innerhalb der jeweiligen Regionen koordinieren und so zu einer Steigerung beitragen. Als besonders wichtig für die in dieser Arbeit zentralen Fragestellungen erscheinen die Punkte 2 und 3. So müssen innerhalb der jeweiligen Regionen zum einen eine regionale Entwicklungsstrategie und zum anderen ein regionales Arbeitsprogramm ausgearbeitet werden. Wobei die einzelnen regionalen Entwicklungsstrategien inhaltlich auf die zuvor näher beschriebene Landesentwicklungsstrategie aufbauen müssen und die regionalen Arbeitsprogramme wiederum auf die regionalen Entwicklungsstrategien Bezug nehmen müssen. Mit dieser hierarchischen Gliederung der einzelnen strategischen Instrumente soll eine inhaltliche übereinstimmende Ausgestaltung der Regionalentwicklung in der Steiermark gewährleistet werden. Zusätzlich zu diesen strategischen Aufgabenbereichen übernimmt die Regionsebene mit der Erarbeitung und Umsetzung von Entwicklungsmaßnahmen und Projekten auch operative Aufgaben. Im Sinne des Gesetzes ist die Regionsebene auch für das laufende Monitoring der Regionsentwicklung sowie der Wirkungen der gesetzten Maßnahmen verantwortlich. Ist die Landesebene für einen regionsübergreifenden Wissensaustausch verantwortlich, so muss die Regionsebene für einen Informationstransfer zwischen regionalpolitischen Akteuren innerhalb der Region sorgen. Als weiters wichtig für diese Arbeit stellt sich Punkt 7 der Aufgabenbereiche der Regionsebene heraus. So muss in den jeweiligen sieben unterschiedlichen Regionen ein jährliches Budget erstellt werden, welches die gesetzten Maßnahmen und Projekte der Regionalentwicklung beinhaltet. Darüber hinaus soll die Regionsebene auch bei raumbedeutsamen Planungen des Landes mitarbeiten (LANDTAG STEIERMARK 2017, S. 4).

Die gerade vorgestellten Punkte zeigen die einzelnen Aufgabenfelder, welche auf der Regionsebene abgehandelt werden müssen. Wie im §7 des Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz außerdem zu entnehmen ist, sind die einzelnen Regionalverbände für die Bewältigung der zuvor genannten Aufgaben zuständig (LANDTAG STEIERMARK 2017, S. 5). Die folgenden Seiten werden deshalb näher auf den Regionalverband als gesetzlich definierter Akteur der Regionalentwicklung näher eingehen.

Wie oben erwähnt, sind die jeweiligen Regionalverbände Aufgabenträger der Regionalentwicklung auf der regionalen Ebene. Diese Regionalverbände sind im Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz im §10 verankert: „Zur strategischen Besorgung der Aufgaben nach § 7 Abs. 1 wird für jede Region ein Regionalverband eingerichtet, dessen Wirkungsbereich sich auf sämtliche Gemeinden der Region erstreckt“ (LANDTAG STEIERMARK 2017, S. 6). In der oben genannten Definition wird nicht nur der Aufgabenbereich der Verbände klar benannt, sondern auch der räumliche Wirkungsbereich, der sich auf alle in der Region befindlichen Gemeinden bezieht. Für den Regionalverband Obersteiermark Ost bedeutet dies, dass sein Wirkungsbereich, wie im Kapitel 4.1. schon gezeigt, alle 35 Gemeinden beinhaltet. Für die weitere institutionelle Einordnung des Regionalverbandes ist der Gesetzestext des §10 Abs. 2 von großer Bedeutung, welcher aussagt, dass es sich bei den Regionalverbänden um eigene juristische Personen des öffentlichen Rechts handelt, welche für die Bewältigung der ihnen zugewiesenen Aufgabenbereiche im eigenen Namen und auf eigene Rechnung wirtschaften können. Das heißt, dass die Verbände im Rahmen ihres vorgegebenen Aufgabenspektrums Vermögen und Rechte erwerben und um Förderungen ansuchen können. Des Weiteren steht es den Verbänden als juristische Personen frei, sich an andere juristische Personen, welche die Regionalentwicklung zum Ziel haben, zu beteiligen. In diesem Zusammenhang sind die Regionalverbände, wie § 10 Abs. 3 ausführt, zumindest Gesellschafter der Regionalentwicklungs-Gesellschaften (LANDTAG STEIERMARK 2017, S. 6f.).

Genauso wie die Regionalverbände sind auch die Regionalentwicklungs-Gesellschaften im Regelwerk des Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetzes gesetzlich verankert. Das Gesetz sieht dabei die Gründung von GmbHs für die operativen Aufgaben der Regionalentwicklung vor. Die Regionalverbände sollen dabei als dominanter Gesellschafter einen im Sinne des Unternehmensgesetzbuchs beherrschenden Einfluss übernehmen. Die

konkreten operative Aufgabenbereiche, die von solchen obengenannten Gesellschaften übernommen werden sollen, umfassen unter anderem die Koordinierung und Unterstützung der interkommunalen Zusammenarbeit, die Umsetzung der Strukturpolitik und die ländliche Entwicklung innerhalb der Regionen, das Projektmanagement, aber auch die Trägerschaft von Projekten sowie Beratungs- und Servicetätigkeiten für regionalpolitische Interessenten. (LANDTAG STEIERMARK 2017, S. 7)

Das Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungsgesetz definiert nicht nur die einzelnen Regionen und gibt die Aufgaben, welche die Region beziehungsweise das Land zu übernehmen haben, vor, sondern definiert als institutionelles Regelwerk auch die Arenen der regionalen Zusammenarbeit und die damit verbundenen teilhabenden Akteure. Wie oben erwähnt, sind im Sinne des Gesetzes Regionalverbände für die strategische Abwicklung der Aufgaben innerhalb der einzelnen Regionen zuständig. Die interne Organisation dieser Verbände besteht wiederum aus vier unterschiedlichen Organen, einer Regionalversammlung, einem Regionalvorstand, einer/einem Vorsitzenden sowie einer/einem RechnungsprüferIn (LANDTAG STEIERMARK 2017, S. 6). Für die Beantwortung der Fragestellung sind vor allem die drei erstgenannten Organe von besonderer Bedeutung und werden deshalb auf den folgenden Seiten näher vorgestellt.

Die Regionalversammlung stellt innerhalb dieser organisatorischen Zusammensetzung das umfangreichste Organ dar. Als stimmberechtigte Mitglieder werden im Gesetz neben den BürgermeisterInnen der einzelnen Gemeinden auch jene Nationalrats-, und Landtagsabgeordneten sowie Mitglieder des Bundesrates angeführt, welche ihren Hauptwohnsitz in der jeweiligen Region haben. Zusätzlich zu den stimmberechtigten Mitgliedern listet das Gesetz auch VertreterInnen von unterschiedlichen Interessensvertretungen und Behörden auf, welche als nicht stimmberechtigte Mitglieder in beratender Funktion in der Versammlung auftreten dürfen. Als Beispiel fallen darunter VertreterInnen der Arbeiterkammer, der Wirtschaftskammer oder der Landwirtschaftskammer, sowie die/der UmweltanwältIn oder die/der Gleichbehandlungsbeauftragte (LANDTAG STEIERMARK 2017, S. 6f.).

Mindestens einmal im Jahr muss der/die Vorsitzende der Region die Regionalversammlung einberufen, wobei die stimmberechtigten Mitglieder die Verpflichtung haben, an diesem Gremium teilzunehmen beziehungsweise bei Verhinderung eineN VertreterIn zu entsenden

(LANDTAG STEIERMARK 2017, S. 9). Für die in dieser Arbeit skizzierten Fragestellungen ist dabei wichtig zu erwähnen, dass innerhalb dieses Gremiums zum einen der Entwurf der regionalen Entwicklungsstrategie und zum anderen das regionale Arbeitsprogramm beschlossen wird. So gesehen bildet das Gesetz mit der Regionalversammlung eine Arena, in welcher ein Teil des strategischen Ausarbeitungsprozesses ablaufen kann. Darüber hinaus ist es laut dem Gesetz die Aufgabe der Regionalversammlung, die/den RechnungsprüferIn für die Region zu bestellen sowie eine Stellungnahme im Rahmen der Ausarbeitung der regionalen Entwicklungsprogramme an die Steiermärkische Landesregierung abzugeben (LANDTAG STEIERMARK 2017, S. 7.)

Neben der Regionalversammlung als umfassendes Gremium des Regionalverbandes sieht das Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungsgesetz auch die Konstituierung eines Regionalvorstandes vor, welcher mindestens einmal pro Quartal sich zusammenfinden muss. Anders als die zuvor beschriebene Regionalversammlung bezieht der Regionalvorstand nicht mehr alle regionalpolitischen Akteure des regionalen Wirkungsraums als stimmberechtigte Mitglieder ein, sondern beschränkt sich auf eine begrenzte Anzahl an BürgermeisterInnen, sowie einer begrenzten Anzahl an Nationalrats- und Landtagsabgeordneten und Mitgliedern des Bundesrates. Als kommunale VertreterInnen gehören diesem Gremium somit einerseits die BürgermeisterInnen der größeren Gemeinden, jene Gemeinden mit einer EinwohnerInnenzahl von mehr als 10.000 EinwohnerInnen, darüber hinaus 8 BürgermeisterInnen von Gemeinden mit einer EinwohnerInnenzahl unter 10.000 EinwohnerInnen an. Zusätzlich können genauso wie in der Regionalversammlung auch bestimmte VertreterInnen von Interessensvertretungen und Behörden als nichtstimmberechtigte Mitglieder in beratender Funktion in den Gremien des Regionalvorstandes teilnehmen, wobei auch in diesem Fall die Anzahl an nicht stimmberechtigten Mitglieder nochmals eingegrenzt wird (LANDTAG STEIERMARK 2017, S. 7f.).

Der Regionalvorstand agiert im Sinne des Gesetzes als Leitorgan des jeweiligen Regionalverbandes. Anders als die Regionalversammlung und der Vorsitzende, übernimmt der Regionalvorstand keine bestimmten gesetzlich zugewiesenen Aufgaben. Dem Regionalvorstand obliegen nach § 15 Abs. 5 „jene strategischen Bereiche des § 7 Abs. 1, die

nicht durch oder Satzung der/dem Vorsitzenden oder der Regionalversammlung übertragen sind“ (LANDTAG STEIERMARK 2017, S. 8).

Sowohl die Regionalversammlung, als auch der Regionalvorstand werden im Sinne des Gesetzes von der/vom Vorsitzenden einberufen. Darüber hinaus kann ein Viertel der stimmberechtigten Mitglieder der jeweiligen Organe eine Einberufung einfordern (LANDTAG STEIERMARK 2017, S. 9). Als weiterhin wichtig für diese Arbeit stellt sich der Gesetzestext des § 18 Abs. 1 heraus, welcher besagt, dass die zwei zuvor vorgestellten Gremien nicht öffentlich abgehalten werden dürfen. Jedoch sieht das Gesetz für die jeweiligen Gremien die Bildung von Ausschüssen vor, welche zur Bearbeitung einzelner bestimmter Sachbereiche von den Gremien eingesetzt werden können. Diesen Ausschüssen können auch Personen angehören, welche im Gesetz nicht als Mitglieder der Regionalversammlung beziehungsweise Regionalvorstand definiert sind (LANDTAG STEIERMARK 2017, S. 9) Die einzelnen Beschlüsse der Regionalversammlung und des Regionalvorstands bekommen ihre Gültigkeit, wenn mindestens mehr als die Hälfte der stimmberechtigten Mitglieder während der Beschlussfassung anwesend ist. (LANDTAG STEIERMARK 2017, S. 9)

Als weiteres Organ, welches für diese Arbeit relevant erscheint, ist die/der Vorsitzende des Regionalverbandes. Bei dem Vorsitzenden muss es sich laut dem Gesetz um ein stimmberechtigtes Mitglied der Regionalversammlung handeln, welches von der stimmenstärksten Partei der letzten Steiermärkischen Landtagswahlen gestellt wird. Zusätzlich wird auch einE StellvertreterIn aus den Reihen der zweitstärksten Partei der letzten Steiermärkischen Landtagswahlen gestellt. Dieses Organ stellt sich als relevant für diese Arbeit heraus, da er zum einen die Funktion des Vorsitzenden der Regionalversammlung und des Regionalvorstandes ausübt und so, wie schon erwähnt wurde, die jeweiligen Gremien einberufen muss, Anträge innerhalb der Gremien annimmt sowie die Tagesordnung der jeweiligen Gremien aufstellt. Darüber hinaus ist die/der Vorsitzende für die Umsetzung der Beschlüsse verantwortlich, welche innerhalb der Regionalversammlung oder des Regionalvorstandes gefasst worden sind. So gesehen übernimmt er auch die Verantwortung für die Umsetzung der regionalen Entwicklungsstrategie und des regionalen Arbeitsprogrammes, jene strategischen Dokumente, welche in dieser Arbeit näher erforscht werden sollen. Außerdem übernimmt

das letztgenannte Organ jene von der Regionalversammlung oder vom Regionalvorstand übertragenen Aufgabenbereiche (LANDTAG STEIERMARK 2017, S. 8)

Neben der internen Organisation der Regionalverbände mit den vier definierten Organen und der Kompetenzverteilung zwischen Land und Regionen geht das Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungsgesetz auch näher auf die zwei wichtigsten strategischen Instrumente auf der Regionsebene ein. Wie schon mehrmals erwähnt, setzt sich diese Arbeit näher mit dem Ausarbeitungsprozess der regionalen Entwicklungsstrategie und des regionalen Arbeitsprogrammes auseinander. Zu diesem Zweck sollen in dieser kurzen Vorstellung des Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetzes auch die gesetzlichen Rahmenbedingungen bezüglich dieser zwei Instrumente näher erläutert werden.

Wie der § 8 Abs. 1 des Gesetzes näher definiert, handelt es sich bei der regionalen Entwicklungsstrategie um ein Instrument zur „Umsetzung der strategischen Ziele der Landesentwicklungsstrategie in der jeweiligen Region.“ (LANDTAG STEIERMARK 2017, S. 6) Aus dem zuvor zitierten Gesetzestext geht hervor, dass die regionale Entwicklungsstrategie somit inhaltlich auf die vorgegebenen Themengebiete der Landesentwicklungsstrategie aufbauen muss. Die regionale Entwicklungsstrategie gilt dabei als übergeordnetes strategisches Instrument auf der Regionsebene, welches zur inhaltlichen Koordinierung den Grundrahmen für die Tätigkeiten der Regionalentwicklung der Regionalverbände sowie der Regionalentwicklungs-GmbHs für einen Planungshorizont von mindestens 5 Jahren vorgibt. (LANDTAG STEIERMARK 2017a, S. 5)

Zur weiteren inhaltlichen Orientierung benennt der § 8 Abs. 2 des Gesetzes jene Felder, welche eine regionale Entwicklungsstrategie zumindest umfassen muss. Am Beginn dieses strategischen Dokumentes soll eine deskriptive Darstellung die aktuellen strukturellen Gegebenheiten der Region aufzeigen. Dabei sollen mittels einer Analyse der aktuellen Trends und Herausforderungen die Handlungsfelder für die weiteren Maßnahmen der Regionalentwicklung herausgearbeitet werden. Weiters muss die regionale Entwicklungsstrategie Leitthemen für die Regionalentwicklung der folgenden Jahre bestimmen. (LANDTAG STEIERMARK 2017, S. 6) Wie bei der genauen gesetzlichen Definition der regionalen Entwicklungsstrategie schon erwähnt, müssen die Leitthemen dabei auf die übergeordneten Themengebiete der Landesentwicklungsstrategie aufbauen, wobei die

Leitthemen der regionalen Entwicklungsstrategie auch auf die regionsspezifischen Gegebenheiten der jeweiligen Region eingehen sollen. In weiterer Folge benennt die regionale Entwicklungsstrategie unter Einbeziehung der gewünschten Wirkungsziele konkrete Leitprojekte, welche als Maßnahmenschwerpunkte die inhaltlichen Bezugspunkte für die gesamte Planungsperiode bilden sollen. (LANDTAG STEIERMARK 2017, S. 6) Wie der zum Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz gebildete Ausschuss in diesem Zusammenhang ergänzt, sollen diese einzelnen Maßnahmen sektorenübergreifend abgestimmt werden, um so die Effizienz der Maßnahmen zu steigern und mögliche Synergieeffekte zu bilden. (LANDTAG STEIERMARK 2017a, S. 6) Schließlich gehören der regionalen Entwicklungsstrategie auch Maßnahmen zur Evaluierung der gesetzten Schritte und eine Dokumentation des Erstellungsprozesses an. Bezugnehmend auf die Evaluierung gibt der Ausschuss „Regionen“ das Bestimmen von Zielvorgaben und beabsichtigte Wirkungen als Referenzpunkte an. (LANDTAG STEIERMARK 2017a, S. 6)

Für die konkrete Umsetzung der von der Landesentwicklungsstrategie sowie von der regionalen Entwicklungsstrategie vorgegebenen Themenbereiche sieht der § 9 Abs. 1 des Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetzes die jährliche Ausarbeitung eines regionalen Arbeitsprogrammes vor. Ähnlich wie zuvor bei der regionalen Entwicklungsstrategie, nimmt das Gesetz auch bezüglich der inhaltlichen Zusammensetzung des regionalen Arbeitsprogrammes Stellung. Der erste Teil dieses strategischen Dokuments soll demnach eine konkrete Definition der Zielkennzahlen für die einzelnen Umsetzungsmaßnahmen beinhalten. Außerdem sollen im Rahmen der Ausarbeitung des regionalen Arbeitsprogrammes auch genaue Projektmeilensteine bestimmt werden. Als wichtig für die Regionalentwicklung der einzelnen Regionen stellt sich der Punkt zwei heraus, welcher die konkrete Budgetplanung für den Regionalverband, für die RegionalentwicklungsgmbHs sowie weiteren Projektträger beinhaltet. Dieser für das folgende Geschäftsjahr erstellte Budgetvoranschlag soll laut dem Gesetz die finanzielle Zusammenstellung für die Projektumsetzung sowie für die laufenden Managementkosten getrennt voneinander planen. (LANDTAG STEIERMARK 2017, S. 6) Wie der Ausschuss „Regionen“ dabei klarstellt, soll der größte Anteil der finanziellen Mittel für Projektkosten aufgewendet werden. (LANDTAG STEIERMARK 2017a, S. 6) Weiters muss das regionale Arbeitsprogramm eine laufende Evaluierung der Regionalentwicklung, sowie weitere mehrjährige Projekte und Maßnahmen als Jahresabschnitte beinhalten. (LANDTAG STEIERMARK 2017, S. 6) Anders als

die regionale Entwicklungsstrategie muss das regionale Arbeitsprogramm bis zu einem fixen Zeitpunkt, Ende Oktober, der Landesregierung übermittelt werden. Bezüglich des Budgetvoranschlages sieht das Gesetz vor, dass die Landesregierung bis 15. Dezember diesen bei Nichteinhaltung der gesetzlichen Vorgaben versagen oder unter Bedingungen genehmigen kann. Eine ausdrückliche Genehmigung des Arbeitsprogrammes von Seiten der Landesregierung sieht das Gesetz jedoch nicht vor. (LANDTAG STEIERMARK 2017, S. 6)

Für den empirischen Teil dieser Arbeit ist wichtig zu erwähnen, dass das Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungsgesetz bezüglich der beiden zuvor vorgestellten strategischen Instrumente keine genaueren Vorgaben definiert, wie der Ausarbeitungsprozess genau auszusehen hat. Die einzigen diesbezüglichen Vorgaben finden sich im § 14 Abs. 2 im Rahmen der Aufgabendefinition der Regionalversammlung. Dabei werden die regionale Entwicklungsstrategie, welche vom Regionalvorstand zuvor vorgelegt wird, und das regionale Arbeitsprogramm von der Regionalversammlung beschlossen. (LANDTAG STEIERMARK 2017, S. 8)

5. Regional Governance im Rahmen der strategischen Ausarbeitung in der Region Obersteiermark Ost

Die davorliegenden Abschnitte zeigten zum einen die Ausgangslage der regionalen Zusammenarbeit in der Region Obersteiermark Ost. Dabei wurden die strukturellen Gegebenheiten der Region näher vorgestellt, sowie der historische Werdegang und die gesetzliche Verankerung der Regionalentwicklung in der Steiermark. Zum andern wurde versucht, den Forschungsgegenstand dieser Arbeit theoretisch zu verorten und dabei neben den Strategien der Regionalentwicklung, der (Regional-) Governance-Ansatz und der Akteurszentrierte Institutionalismus herangezogen. Aufbauend auf den zuvor vorgestellten Inhalten wird der folgende Abschnitt das Forschungsdesign und die Ergebnisse der empirischen Arbeit ausführlich darstellen. Wie erwähnt, nimmt sich diese Arbeit folgender Forschungsfrage an, welche gleichzeitig den Arbeitsrahmen für diese Untersuchung näher bestimmt:

- Welche Ausprägungsformen der Regional Governance lassen sich bei der Ausarbeitung der regionalen Entwicklungsstrategie und des regionalen Arbeitsprogrammes für die Region Obersteiermark Ost ausmachen?

5.1. Der methodische Aufbau der empirischen Untersuchung

Für die Beantwortung der oben vorgestellten Forschungsfrage wird auf zwei unterschiedliche methodische Instrumente zurückgegriffen, wobei beide der qualitativen Forschung zugerechnet werden können. Auf der einen Seite kommt innerhalb der empirischen Untersuchung eine Literatur- und Dokumentenanalyse zur Anwendung und auf der anderen Seite wird mit Hilfe von teilstrukturierten ExperInneninterviews versucht, die verschiedenen Wahrnehmungen der teilhabenden Akteuren und ExpertInnen bezüglich des Untersuchungsgegenstands einzufangen. Das empirische Vorgehen wird des Weiteren über das Heranziehen bestimmter Analysekatégorien strukturiert, welche darauffolgend näher erklärt werden sollen.

5.1.1. Die Literatur- und Dokumentenanalyse als Bestandteil der empirischen Untersuchung

Der erste Teil dieser empirischen Untersuchung besteht aus einer Literatur- und Dokumentenanalyse. Mit dem Heranziehen dieses methodischen Werkzeugs sollen zum einen objektiv erfassbare Informationen, sowie subjektive Meinungen und Stellungnahmen für die Beantwortung der Forschungsfrage, sowie für die zuvor dargestellte theoretische Einordnung des Forschungsgegenstandes eingeholt werden. Der Untersuchungsgegenstand der Dokumentenanalyse umfasst zum einen bestimmte Gesetzestexte des Landes Steiermark, wobei in diesem Zusammenhang das Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungsgesetz den inhaltlichen Schwerpunkt der Analyse einnimmt. Die Analyse der Gesetzestexte wird für die empirische Untersuchung notwendig, um genauere Rückschlüsse über den institutionellen Rahmen der regionalen Zusammenarbeit ziehen zu können. Des Weiteren richtet sich die Dokumentenanalyse auf Protokolle und Stellungnahmen jener Landtagsitzungen und Ausschüsse, welche das neue Landes- und Regionalentwicklungsgesetz zum Thema hatten. Aus der Analyse der letztgenannten Dokumente soll vor allem der Sinn des neuen Gesetzes aus der Sicht der Legislative näher beleuchtet werden. Hier stellt sich die Frage, warum es dieses Gesetz aus der Sicht des Landes geben muss. In diesem Zusammenhang werden die Begründungen für beziehungsweise gegen das neue Gesetz erläutert. Zusätzlich werden im Rahmen dieser Analyse auch Stellungnahmen der Interessensvertretungen miteinbezogen.

Als weitere bedeutende Dokumente für diese Untersuchung stellen sich die offiziellen Papiere der Region Obersteiermark Ost heraus. Hierbei handelt es sich in erster Linie um jene strategischen Dokumente, welche im Rahmen des hier skizzierten Forschungsgegenstandes entstanden sind. Aufgrund der Tatsache, dass zum Zeitpunkt dieser Untersuchung die regionale Entwicklungsstrategie noch nicht fertig gestellt wurde, beschränkt sich die Untersuchung auf die Analyse des publizierten regionalen Arbeitsprogrammes. Da auch die strategischen Dokumente des davor vorherrschenden Regionext-Programmes Einfluss auf die regionale Zusammenarbeit nehmen beziehungsweise Aufschluss über den strategischen Ausarbeitungsprozess in der Region bringen können, werden auch diese in die Dokumentenanalyse miteinbezogen. Für die theoretische Einordnung des Forschungsgegenstandes war vor der eigentlichen empirischen

Untersuchung eine umfangreiche Literaturanalyse notwendig. Dabei wurden die Inhaltspunkte der theoretischen Ansätze für diese Arbeit verglichen, sowie der aktuelle Erkenntnisstand der Forschung ausgeforscht. Die Ergebnisse dieser Analyse sind im ersten Abschnitt dieser Arbeit ersichtlich.

5.1.2. Das teilstrukturierte ExpertInneninterview als Bestandteil der empirischen Untersuchung

Der zweite Teil der empirischen Untersuchung besteht aus teilstrukturierten ExpertInneninterviews. Für die hier durchgeführte empirische Untersuchung nimmt dieses methodische Instrument eine bedeutende Rolle ein, da mit Hilfe von ExpertInneninterviews vertiefende Erkenntnisse über die Strukturen und Prozesse der strategischen Ausarbeitung innerhalb der Region Obersteiermark Ost, sowie über die allgemeinen Merkmale der Region eingeholt werden sollen. Wie KAISER dabei meint, können ExpertInneninterviews auf dreifache Weise für die Analyse von Politikfeldern hilfreich sein. Erstens nimmt das Wissen von bestimmten ExpertInnen eine wichtige Rolle bei der Annäherung von bisher wenig untersuchten Fragestellungen ein. KAISER betont dabei, dass ExpertInneninterviews gerade bei Fragestellungen mit einem geringen empirischen Wissensstand zur Anwendung kommen. Zweitens sieht KAISER das ExpertInneninterview als ergänzende Methode innerhalb einer empirischen Untersuchung, welche einen breiten qualitativen Methodenmix umfasst. Außerdem lässt sich nach dem Autor das ExpertInneninterview für die Plausibilisierung von wissenschaftlichen Untersuchungsergebnissen hernehmen (KAISER 2014, S. 289). Da sich diese Untersuchung mit einem relativ jungen Forschungsgegenstand auseinandersetzt, das Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungsgesetz trat am 1. Januar 2018 in Kraft, wird die Durchführung von ExpertInneninterview aufgrund des aktuell unzureichenden empirischen Wissensbestandes begründet. Wie erwähnt, soll hiermit neues Wissen über die Strukturen und Prozesse des strategischen Ausarbeitungsprozesses generiert werden. Zusätzlich soll im Rahmen dieser Forschung das ExpertInneninterview auch zur Plausibilisierung der hier gewonnen Informationen herangezogen werden.

Neben der inhaltlichen Zusammenstellung der Interviewleitfragen, welche auf der folgenden Seite näher beschrieben wird, ist die Auswahl der ExpertInnen beziehungsweise die Definition der ExpertInnen letztendlich von großer Bedeutung für das Ergebnis der empirischen Untersuchung. Wie KAISER dabei meint, werden ExpertInnen über die Position

und den Status, über das ihnen zugewiesene Funktionswissen, sowie über die eigentliche Zuschreibung der ExpertInnenrolle durch den/die ForscherIn näher bestimmt (KAISER 2014, S. 294). Zieht man die Unterscheidung von MEUSER und NAGEL heran, so kann zwischen zwei unterschiedlichen Arten von ExpertInnen differenziert werden. Zum einen bilden ExpertInnen jene Zielgruppe von Interviews ab, welche innerhalb eines Forschungsfeldes agiert. In diesem Fall zielen die Interviews auf das Einholen von Wissen der ExpertInnen bezüglich ihres eigenen Handlungsfeldes ab. Zum anderen stehen die ExpertInnen außerhalb des eigentlichen Forschungsfeldes und werden demnach zur Einholung eines Kontextwissens herangezogen (MEUSER et al. 2002, S. 75). Bezugnehmend auf die eben erwähnten Meinungen von KAISER und MEUSER et al. wird die ExpertInnenauswahl für diese empirische Untersuchung durch folgende Aspekte begründet. Auch bei der Auswahl der ExpertInnen wird das Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungsgesetz als Orientierungsmittel herangezogen. Zur Zielgruppe in den hier durchgeführten Interviews werden demnach jene Personen dazugezählt, welche in den gesetzlich verankerten Gremien als stimmberechtigte oder nicht stimmberechtigte Akteure genannt werden.

Darüber hinaus geht diese Arbeit von der Annahme des Akteurszentrierten Institutionalismus aus, dass dem institutionellen Rahmen keine determinierende Wirkung zugeschrieben werden kann. Deshalb wird die Auswahl der ExpertInnen einerseits vorab über die eben erwähnten gesetzlichen Rahmenbedingungen bestimmt, andererseits soll die empirische Untersuchung offen für jene möglichen ExpertInnen sein, welche nicht über den institutionellen Rahmen bestimmt werden. Ein weiterer Aspekt für die ExpertInnenauswahl spielt die Parteizugehörigkeit. So sollen innerhalb des empirischen Vorgehens VertreterInnen aller im Landtag agierender Parteien interviewt werden. Darüber hinaus soll ein/eine ExpertIn aufgrund des vorhandenen Kontextwissens zur Plausibilisierung der erhobenen Informationen als InterviewpartnerIn herangezogen werden. Wie die Abbildung 17 näher darstellt, fanden im Rahmen dieser empirischen Untersuchung insgesamt 15 Interviews mit 16 ExpertInnen statt.

DI Karl Rudischer (Bürgermeister Mürzzuschlag)	Lambert Schönleitner (Landtagsabgeordneter)
Christian Sander (Bürgermeister Kindberg)	Dr. Werner Murgg (Landtagsabgeordneter)
Peter Koch, MAS (Bürgermeister Bruck an der Mur)	Mag. Jörg Leichtfried (Nationalratsabgeordneter)
Kurt Wallner (Bürgermeister Leoben)	Mag. Alexander Sumnitsch (Regionalstellenleiter WKO Leoben)
Christine Holzweber (Bürgermeisterin Eisenerz)	DI Martin Wieser (Fachkoordinator Landesentwicklung)
Eva Schmidinger (Bürgermeisterin Pernegg an der Mur)	DI Peter Nistelberger (Raumplanung Bruck an der Mur)
Andreas Kühberger (Bürgermeister Mautern) (Nationalratsabgeordneter)	Mag. Jochen Werderitsch (Geschäftsführer Regionalmanagement Oberstiermark Ost)
Gerd Krusche (Bundesrat)	Ao. Univ.-Prof. Dr. Peter Cede (Geograph, Universität Graz)

Abbildung 17: Die herangezogenen ExpertInnen und ihre dazugehörige Funktion beziehungsweise Position.

Bei der inhaltlichen Zusammenstellung des Interviewleitfadens orientiert sich diese empirische Untersuchung einerseits an den zugrundeliegenden Forschungsfragen, sowie an den analytischen Kategorien, welche im folgenden Abschnitt näher erklärt werden. Grundsätzlich besteht der für diese Arbeit herangezogene Interviewleitfaden aus drei übergeordneten Themenblöcken, wobei je nach Position des/der InterviewpartnerIn der Leitfaden leicht abgeändert wird. Der erste Block zielt dabei auf die Einholung der Wahrnehmungen und Auffassungen zur Region Obersteiermark Ost ab. In diesem Zusammenhang soll von den InterviewpartnerInnen in Erfahrung gebracht werden, welche

wahrgenommenen Handlungsfelder der Regionalentwicklung in der Region Obersteiermark Ost zugeschrieben werden. Der zweite thematische Block setzt sich näher mit dem institutionellen Rahmen auseinander, wobei der Schwerpunkt der Fragestellungen sich mit dem neuen Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz befasst. Darüber hinaus geht dieser Block auch auf mögliche weitere institutionelle Regelsysteme ein. Der konkrete strategische Ausarbeitungsprozess und die damit verbundenen Governance-Mechanismen sollen im dritten Block des Interviews herausgestellt werden. Gerade im Zusammenhang mit dem dritten Block sind die subjektiven Meinungen von den InterviewpartnerInnen von großer Bedeutung für diese Arbeit. Wie schon erwähnt, wird im empirischen Vorgehen auf teilstrukturierte Interviews zurückgegriffen. Zwar soll der Leitfaden mit den genauen Fragestellungen einen gewissen roten Faden des Gesprächs gewährleisten, durch ein offenes Gesprächsklima soll den ExpertInnen dennoch genügend Raum für eigene Themen gegeben werden. Das Ziel dieser offenen Herangehensweise ist das Aufspüren von möglichen neuen, noch nicht erfassten Aspekten, welche für die Beantwortung der Forschungsfragen von Bedeutung sein könnten.

Die Gespräche mit den InterviewpartnerInnen werden mittels einer Audioaufnahme gespeichert und anschließend transkribiert. Die Verschriftlichung der Interviews werden aufgrund der Wahrung der Anonymität nicht dieser Arbeit angehängt. Die Nummerierung der hier dargestellten Zitate lässt nicht auf die einzelnen InterviewpartnerInnen schließen und dient nur zur Orientierung des Autors. Nichtsdestotrotz werden zur Unterstreichung der empirischen Ergebnisse gewisse Textstellen als anonymisierte Zitate in der Arbeit angefügt.

5.1.3. Die analytischen Kategorien für die empirische Arbeit

Um eine inhaltlich klare empirische Herangehensweise zu gewährleisten, sowie um die Forschungsergebnisse verständlich ausführen zu können, wird das empirische Vorgehen mit Hilfe von bestimmten analytischen Kategorien genauer strukturiert. Bei der Definition der einzelnen Analysekategorien greift diese Arbeit zum einen auf die hier skizzierten Forschungsfragen sowie auf die theoretischen Ansätze des Governance-Ansatzes und des Akteurszentrierten Institutionalismus als Orientierungshilfen zurück. Aus diesem Grund wird die empirische Untersuchung durch drei unterschiedliche Analysekategorien (der institutionelle Rahmen, die Akteure, die Akteurskonstellationen) näher bestimmt. Wiederum

werden diese drei Analysekategorien in einer vereinfachten Gesamtschau des strategischen Ausarbeitungsprozesses zusammengefasst.

Innerhalb der Kategorie „institutioneller Rahmen“ sollen die unterschiedlichen Regelungssysteme und deren Einfluss auf die strategische Zusammenarbeit tiefer analysiert werden. Dabei soll vor allem darauf geachtet werden, welche institutionellen Regelungssysteme im Rahmen des Ausarbeitungsprozesses eine Rolle spielen, inwieweit diese den situativen Rahmen für den strategischen Ausarbeitungsprozess setzen, sowie wie diese die teilhabenden Akteuren bestimmen beziehungsweise mit Ressourcen und Aufgaben ausstatten. Die zweite Analysekategorie „Akteure“ setzt sich näher mit den einzelnen teilhabenden Akteuren auseinander. Innerhalb dieser Kategorie sollen die einzelnen teilhabenden Akteure herausgestellt werden. Zusätzlich nimmt sich diese Kategorie auch den Fragen an, welche Einflussmöglichkeiten die unterschiedlichen Akteure haben, auf welche Ressourcen die Akteure zurückgreifen können, sowie welche verschiedenen Motivation die Akteure für eine gemeinsame strategischen Ausarbeitung antreibt. Setzt sich die zweite Analysekategorie näher mit den einzelnen Akteuren auseinander, so geht die dritte Kategorie „Akteurskonstellationen“ speziell auf die Interdependenzen zwischen den unterschiedlichen Akteuren ein. Darauf anknüpfend werden in dieser Analysekategorie auch die Formen der Handlungskoordination zwischen den Akteuren näher beleuchtet.

5.2. Die Phasen des strategischen Ausarbeitungsprozesses in der Region Obersteiermark Ost und ihre spezifischen Governance-Formen

Wie aus der empirischen Untersuchung ausfindig gemacht werden kann, durchläuft die Ausarbeitung der regionalen Entwicklungsstrategie sowie des regionalen Arbeitsprogrammes nicht einen zusammenhängenden Ausarbeitungsprozess, vielmehr stellt die Untersuchung drei unterschiedliche Phasen der Ausarbeitung fest, welche jeweils unterschiedliche Merkmale bezüglich der Governance-Formen beziehungsweise der institutionellen Einbettung sowie der Akteurszusammensetzung aufweisen. (Siehe Abbildung 18) Bevor das hier skizzierte Governance-Regime mit Hilfe der zuvor vorgestellten Analysekategorien näher beschrieben werden kann, muss deshalb zu Beginn ein allgemeiner Vergleich der drei verschiedenen Ausarbeitungsphasen durchgeführt werden.

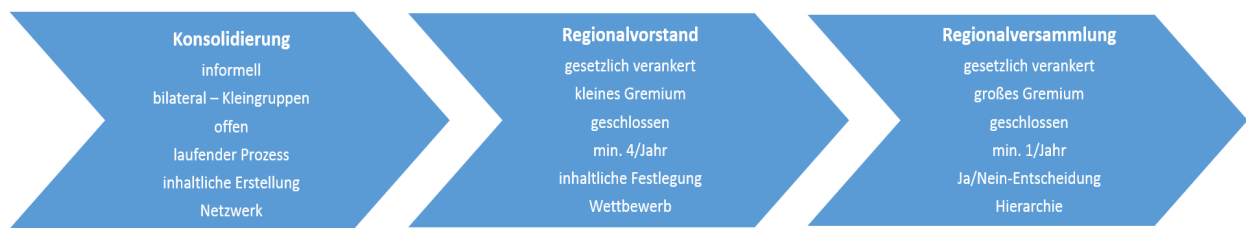


Abbildung 18: Die drei erkennbaren Phasen des strategischen Ausarbeitungsprozesses in der Region Obersteiermark Ost. (Eigene Darstellung)

5.2.1. Konsolidierungsphase als erste Phase des Ausarbeitungsprozesses

Der strategische Ausarbeitungsprozess beginnt mit einer allgemeinen gedanklichen Ideenfindung, in der sich erste strategische Vorstellungen und Ansichten der teilhabenden Akteure herausstellen sowie sich erste mögliche PartnerInnen für eine gemeinsame Idee zusammenfinden. Aus diesem Grund wird diese Phase des Ausarbeitungsprozesses für die weitere Untersuchung als Konsolidierungsphase benannt.

„Das ist das eine und dann reden wir immer wieder, wir kommen ja pausenlos zusammen, im Sozialhilfeverband und dort und da. Das heißt, wir sind da, die Entwicklung findet ja im Kopf auch statt.“ (I6, Z.552)

Wie das oben dargestellte Zitat noch verdeutlicht, ist diese erste Phase ein laufender Prozess der regionalen Zusammenarbeit ohne konkrete zeitliche Abgrenzungen. Darüber hinaus ist die Konsolidierungsphase durch eine weitaus informelle Handhabung gekennzeichnet. Die Definition der teilnehmenden Akteure, sowie die verschiedenen Treffen finden vielfach ohne einer gesetzlich strickten Einbettung statt. Aufgrund dieser informellen Form, steht es allen interessierten Akteuren frei, ihre Ideen für die strategische Ausrichtung der Region Obersteiermark Ost in bilateralen Gesprächen oder in Kleingruppengesprächen kund zu tun. Wie aus den Interviews hervorgeht, bewirkt dieser informelle Charakter, dass breite Handlungsräume für die Mitgestaltung gegeben sind und sich so auch jene Personen an der gedanklichen strategischen Ausarbeitung beteiligen, welche im Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz weder als stimmberechtigte, noch als nichtstimmberechtigte Mitglieder definiert sind, mit der Folge, dass sich innerhalb dieser ersten Phase ein überaus breites Meinungsbild zur Gestaltung der Region Obersteiermark Ost herausbildet.

„Ja, das kann man sowohl im Vorfeld machen, in Einzelgesprächen oder dann im Gremium. Es sollte jeder irgendwelche Vorschläge oder Ideen einbringen, wenn ihm was dazu einfällt.“ (I3, Z. 339)

Aufgrund dieser offenen Form der Zusammenarbeit ohne strikte institutionelle Eingrenzung der Akteure finden sich in der Konsolidierungsphase vor allem netzwerkartige Governance-Formen. Wie schon erwähnt wurde, kristallisieren sich diese Netzwerke über bilaterale Gespräche und Treffen in Kleingruppen heraus. In diesem Zusammenhang nehmen die BürgermeisterInnen der jeweiligen Gemeinden, aber vor allem der Regionalmanager eine besondere Rolle ein. Es sind die letztgenannten Akteure, welche die unterschiedlichen Meinungen und Vorstellungen der interessierten Personen sammeln und in diesen netzwerkartigen Strukturen weiterkommunizieren. Zusätzlich ist es der Regionalmanager, welcher die gesammelten Ideen für die weiteren Schritte des strategischen Ausarbeitungsprozesses in eine geordnete Form zusammenfügt.

„Es gibt dann Vorstellungen, und Projekte und Zwischentermine und Präsentationen, also da gibt es schon einiges und hängt natürlich sehr viel davon ab, sag ich jetzt einmal, von der operativen Geschäftsführung, mit dem Herrn Werderitsch, da hab ich einen sehr guten Eindruck bei uns in der Region. Also der ist sehr kompetent, der bemüht sich und das ist natürlich ein wichtiger Punkt, weil er das faktisch koordiniert, vorbereitet, aufbereitet, auch für die Entscheidungsträger dann und wenn das gut aufbereitet und auch gut dargestellt ist, dann ist klar.“ (I3, Z. 249)

5.2.2. Der Regionalvorstand als zweite Phase des Ausarbeitungsprozesses

Als zweite Phase im strategischen Ausarbeitungsprozess geht der Regionalvorstand in der empirischen Untersuchung hervor. Diese zweite Phase des Ausarbeitungsprozesses ist zu Beginn dadurch gekennzeichnet, dass ein grober inhaltlicher Rahmen über die weitere strategische Ausrichtung der Region bereits bekannt ist. So werden innerhalb dieser Phase nicht die strategischen Ideen geboren, sondern es werden diese zu einem einheitlichen inhaltlichen Entwurf zusammengefasst.

Anders als die Konsolidierungsphase ist der Regionalvorstand als eigene Phase institutionell über das Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungsgesetz gesetzlich fest verankert (Siehe Kapitel 4.3.). Dieser enge institutionelle Rahmen wirkt sich auch auf die Art der

Zusammenarbeit zwischen den Akteuren aus. So handelt es sich hierbei um konkrete Gremien, die an bestimmten Zeitpunkten, mindestens vier Mal im Jahr, stattfinden. Darüber hinaus kennzeichnet den Regionalvorstand eine enge Auswahl an gesetzlich fixierten Akteuren. Der Regionalvorstand gilt als kleines Gremium der Region, in der nur ein Teil der regionalen Schlüsselpersonen als Mitglieder teilnehmen. Zusätzlich werden aber auch externe ExpertInnen eingeladen. Trotzdem nimmt diese Phase des strategischen Ausarbeitungsprozesses einen geschlossenen Charakter ein. Für interessierte Personen, die nicht als Mitglieder gesetzlich im Regionalvorstand aufscheinen oder eingeladen werden, entziehen sich die Möglichkeiten zur Teilnahme.

Der Regionalvorstand gilt als inhaltliches Diskussionsgremium. Anders als in der davorliegenden Konsolidierungsphase, wird im Regionalvorstand gemeinsam über die Vorschläge und Inhalte gesprochen und diskutiert. Dabei kristallisieren sich kompetitive Governance-Formen heraus, indem die teilhabenden Akteure in der Diskussion ihre Argumente und Gegenargumente vorlegen und bewerben. In diesem Zusammenhang werden innerhalb dieser Diskussionen die wesentlichen Entscheidungen über den konkreten Entwurf getroffen, welcher anschließend in der dritten Ausarbeitungsphase behandelt wird.

„Die wirklichen Lenkungsaufgaben müssen im Regionalvorstand passieren. Das sind sieben bis zehn Leute, die können schon miteinander arbeiten, das gehen wir an, und die müssen das halt gut ihren Bürgermeistern und Bürgermeisterinnen, den Leuten in der Regionalversammlung auch erläutern.“ (I7, Z. 171)

5.2.3. Die Regionalversammlung als dritte Phase des Ausarbeitungsprozesses

Nachdem die ersten Ideen zur strategischen Ausrichtung der Region Obersteiermark Ost in der Konsolidierungsphase geboren und gesammelt wurden und im Regionalvorstand zu einem konkretisierten Entwurf zusammengefasst worden sind, besteht die dritte Phase des Ausarbeitungsprozesses wiederum aus einem gesetzlich verankerten Gremium. Anders als in der davor liegenden Phase, die einen kleinen Teil der regionalen Schlüsselakteure abbildet, finden sich in der Regionalversammlung als großes Gremium der Region Obersteiermark Ost sämtliche gesetzlich definierten Mitglieder ein. Ähnlich dem Regionalvorstand findet auch die Regionalversammlung an bestimmten fixen Terminen statt.

Aufgrund dieses großen Rahmens sind inhaltliche Diskussionen über den Entwurf nur mehr bedingt möglich. Innerhalb dieser Phase liegt ein konkreter Entwurf über die regionale Entwicklungsstrategie beziehungsweise über das regionale Arbeitsprogramm vor, es stehen die wesentlichsten Eckpunkte somit schon fest. Im letzten Schritt des Ausarbeitungsprozesses geht es vor allem darum, über den vom Regionalvorstand vorgelegten Entwurf zu entscheiden. Die Regionalversammlung hat somit den Charakter eines Beschlussgremiums. Wie das untenstehende Zitat dabei verdeutlicht, lässt sich in dieser Phase eine hierarchisch geprägte Governance-Form ausmachen, indem der Regionalvorstand von oben herab den inhaltlichen Entwurf vorlegt. Die einzige mögliche inhaltliche Einflussnahme für den einzelnen Akteur besteht darin, bei der Abstimmung über den Entwurf dafür oder dagegen zu stimmen.

„Ja, es wird im Vorstand schon besprochen und es ist jetzt so, wenn der Vorstand, sind wir uns da ehrlich, wenn jetzt der Vorstand einstimmig mit einem Vorschlag oder mit Projekten in die Regionalversammlung geht, und dann jetzt irgendein Bürgermeister dabei ist, der davon noch nichts gehört hat, und der dann schreit `Nein, das ist alles ein Blödsinn, wir müssen etwas ganz was anderes machen´, das wird sich keiner trauen. Also das ist die Realität, nicht, wie es dann abläuft, nicht.“ (I3, Z. 261)

5.2.4. Möglichkeiten der Einflussnahme – ein Vergleich der drei Phasen

Zusammenfassend soll aus den Ergebnissen der empirischen Untersuchung, vor allem durch die Beschreibungen der einzelnen Phasen, eine ordinalskalierte Wertung der drei unterschiedlichen Phasen bezüglich des Grades der Einflussnahme der teilhabenden Akteure aufgestellt werden.

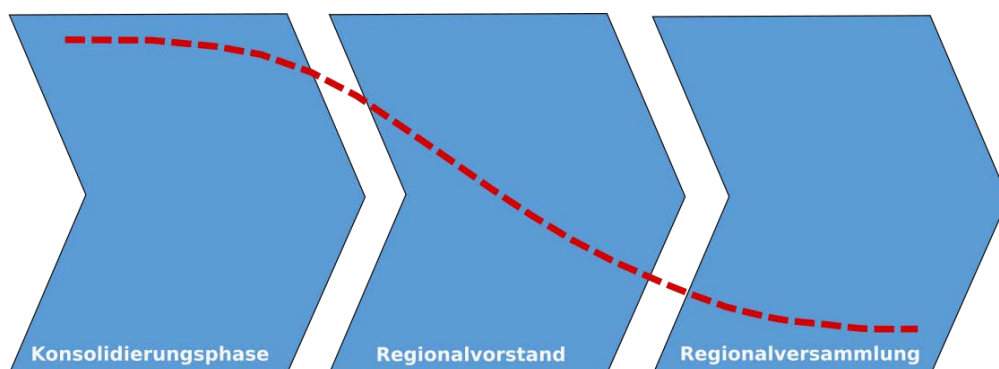


Abbildung 19: Die drei Phasen des strategischen Ausarbeitungsprozesses und ihr Grad der möglichen Einflussnahme.

Wie die Abbildung 19 zeigt, haben die einzelnen interessierten Akteure insbesondere in der Konsolidierungsphase die Möglichkeit, an der inhaltlichen Gestaltung der regionalen Entwicklungsstrategie sowie des regionalen Arbeitsprogrammes teilzunehmen. Aufgrund des offenen Charakters ohne strikte institutionelle Vorgaben steht es sämtlichen interessierten Personen frei, ihre Vorstellungen und Ideen in diesem netzwerkartigen Governance-Prozess kund zu tun. In der zweiten Phase, im Regionalvorstand, nimmt der Grad der Einflussnahme ab. Zum einen gibt es zum Unterschied zu der ersten Phase eine beginnende Herausformung des inhaltlichen Rahmens.

Der Regionalvorstand, als zuvor identifiziertes Diskussionsgremium der Region Obersteiermark Ost, setzt sich intensiv mit den gesammelten Vorschlägen und Ideen auseinander und fasst diese zu einem Entwurf zusammen. Die Form der Einflussnahme beläuft sich auf die Anpassung und Koordinierung der unterschiedlichen Ideen. Aufgrund des strikten institutionellen Rahmens ist zudem ein Teil der interessierten Personen innerhalb dieser Phase vom Ausarbeitungsprozess ausgeschlossen. Wie die Kurven der Abbildung 19 zeigen, sinkt der Grad der möglichen Einflussnahme mit der Konkretisierung der regionalen Entwicklungsstrategie sowie des regionalen Arbeitsprogrammes. In der abschließenden Phase, in der Regionalversammlung, steht den gesetzlich definierten Mitgliedern zu, über den vom Regionalvorstand vorgelegten Entwurf abzustimmen, einzelne substantielle Anregungen und Ideen von den Mitgliedern des Gremiums wirken sich, wie das untenstehende Zitat verdeutlicht, an der endgültigen inhaltlichen Gestaltung nicht mehr aus.

„Ja, da sind ein paar munter geworden und haben gesagt, das möchten wir auch haben, und da hat man dann schon definitiv gesagt, das ist einmal für heuer, weil das ist was wir heuer haben.“ (I6, Z. 293)

5.3. Der institutionelle Rahmen

Ein wesentlicher Einflussfaktor bei der Zusammenarbeit und Koordination von unterschiedlichen Akteuren spielt, wie der Akteurszentrierte Institutionalismus hervorhebt, der institutionelle Rahmen (Siehe Kapitel 3.4.2.). Deshalb wird im Verlauf der Analyse dieser als eigene Kategorie näher untersucht. In den folgenden Seiten soll nun herausgestellt werden, welche Institutionen sich auf welche Weise im strategischen Ausarbeitungsprozess in der Obersteiermark Ost auswirken. Hierfür werden vor allem das Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungsgesetz, der institutionelle Rahmen der Gemeinden und der

LEADER-Regionen näher analysiert. Des Weiteren werden in diesem Kapitel weitere Institutionen vorgestellt, welche sich in der empirischen Arbeit als wichtig herausstellten.

5.3.1. Das Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungsgesetz

Als die entscheidende institutionelle Verankerung scheint in dieser Analyse das Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungsgesetz auf. Das an anderer Stelle dieser Arbeit vorgestellte Gesetz gilt für den eigentlichen strategischen Ausarbeitungsprozess in der Region Obersteiermark Ost als institutionelle Grundlage. Wie in der näheren Vorstellung des Gesetzes erwähnt, werden sowohl die regionale Entwicklungsstrategie, als auch das regionale Arbeitsprogramm über die Paragraphen 8 beziehungsweise 9 näher definiert. Der dazugehörige Arbeitsprozess wird innerhalb der gesetzlichen Bestimmungen bezüglich des Aufgabenbereichs der unterschiedlichen Organe der Region genauer konkretisiert. Im Sinne des Akteurszentrierten Institutionalismus gibt somit das Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungsgesetz durch einen definierten Anlass, die verpflichtende Erstellung einer regionalen Entwicklungsstrategie und eines Arbeitsprogrammes, die Handlungssituation an. Das heißt, die institutionelle Verankerung in dem hier besprochenen Gesetz stellt den Ausgangspunkt für das weitere Akteurshandeln im Zuge des strategischen Ausarbeitungsprozesses her. Als bestimmend für die situative Initialzündung spielt der Faktor Zeit eine bedeutende Rolle. So muss das Arbeitsprogramm in einem jährlichen Intervall erstellt werden, die regionale Entwicklungsstrategie in einem mittelfristigen Intervall.

Wie die Vorstellung des Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetzes gezeigt hat, gibt der gesetzliche Rahmen nicht nur die eigentliche Handlungssituation vor, sondern bestimmt auch jene Akteure, welche in den Gremien als stimmberechtigte oder nichtstimmberechtigte Mitglieder teilhaben können. Diese Definition der Mitglieder wird auch von den teilhabenden Mitgliedern so wahrgenommen, wie das folgende Zitat zeigt:

„Es ist, ja in den Statuten steht ja drinnen, dass Abgeordnete des Landtages, des Bundesrates, Nationalrat und Bürgermeister dabei sind.“ (I1, Z. 30)

Besonders in der zweiten und dritten Phase des strategischen Ausarbeitungsprozesses hat diese gesetzliche Definition einen starken Einfluss auf das tatsächliche Zusammenkommen der Akteure. Zum einen wird durch die institutionelle Festsetzung die Anzahl der Akteure in

den jeweiligen Gremien beschränkt, dabei weist insbesondere der Regionalvorstand eine strikte Begrenzung der teilhabenden Akteure auf. Zum anderen werden mit dem Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz die definierten Mitglieder dazu verpflichtet an den Gremien teilzunehmen. Diese Verpflichtung richtet sich vor allem an die BürgermeisterInnen als stimmberechtigte Mitglieder. Bei möglichen Terminkollisionen muss der/die betroffene BürgermeisterIn laut dem Gesetz ein Ersatzmitglied aus der entsprechenden Gemeinde entsenden. Diese verpflichtete Teilnahme an den Gremien stellt eine Neuigkeit in der regionalen Zusammenarbeit in der Steiermark dar, welche zuvor eher auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhte.

„Was schon der Fall ist, ist, dass im Gesetz drinnen steht, dass die Mitglieder an den Sitzungen teilzunehmen haben. Also sie haben eine Verpflichtung. Und es gibt auch eine Vertretungsregel, sie müssen jemanden schicken, wenn sie nicht können.“ (I2, Z. 270)

Trotz dieser strikten institutionellen Definition der Akteure beziehungsweise der strengen Verpflichtung zur Teilnahme kann in der empirischen Arbeit nachgewiesen werden, dass hier der gesetzliche Rahmen mit dem tatsächlichen Arbeitsprozess nicht übereinstimmt. Zum einen nehmen, wie das vorige Kapitel gezeigt hat, vor allem in der ersten Phase des Aushandlungsprozesses auch andere Stakeholder der Region Obersteiermark Ost am strategischen Ausarbeitungsprozess teil. Außerdem werden auch innerhalb der Gremien auch gesetzlich nicht definierte Akteure als ReferentInnen eingeladen.

„Wobei in der Regionalversammlung sind schon die Referenten auch, die werden schon vorgestellt.“ (I1, Z. 113)

Zum anderen zeigt sich auch bezüglich der verpflichtenden Teilnahme von den Mitgliedern an den Gremien im tatsächlichen Ausarbeitungsprozess eine Situation, welche nicht den gesetzlichen Ideen entspricht. Wie die empirische Untersuchung aufzeigt, besuchen auch mit einer Verpflichtung zur Teilnahme nicht alle definierten Mitglieder regelmäßig die Gremien beziehungsweise entsenden auch keine Ersatzmitglieder. Dies wird von manchen teilhabenden Akteuren auch als ärgerlich wahrgenommen, wie das folgende Zitat zeigt:

„Trotzdem sind die Sitzungen nach wie vor zum Teil hart an der Grenze der Beschlussfähigkeit, zum Teil sogar darunter, das ist auch passiert, wo man das irgendwie reparieren muss mit einem Umlaufbeschluss im Nachhinein und solchen Dingen.“ (I2, Z. 273)

Das Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungsgesetz gibt nicht nur den institutionellen Rahmen für die Definition der Handlungssituation und der teilnehmenden Akteure vor, sondern definiert, wie schon erwähnt wurde, mit dem Regionalvorstand und der Regionalversammlung jene zwei Gremien, die letztendlich ausschlaggebend für die inhaltliche Erstellung der regionalen Entwicklungsstrategie und des regionalen Arbeitsprogrammes sind, weshalb diese zwei Gremien in der hier vorgenommenen Klassifikation des Ausarbeitungsprozesses zwei eigene Phasen darstellen. Mit den gesetzlich verankerten Gremien gibt es somit ein verpflichtendes Zusammenkommen der Akteure an bestimmten Terminen. Die terminliche Festsetzung der Gremien steht laut Gesetz dem Vorsitzenden der Region Obersteiermark Ost zu. Diese hierarchisch vorgenommene Terminansetzung mit einer verbindlichen Wirkung für die weiteren Mitglieder führt unter einem Teil der Mitglieder auch zu Verstimmungen, wie das folgende Zitat zeigt:

„Das beginnt, wenn wir eine Sitzung haben, zum Beispiel, wird ja gar nicht abgestimmt, die wird eingeladen wenn der Obmann Zeit hat. Hab ich schon ein Problem.“ (I1, Z. 24)

Wie der obere Absatz gezeigt hat, führt die gesetzliche Verankerung der zwei genannten Gremien zu einem verbindlichen Zusammenkommen der Akteure. Im Zusammenhang mit der gesetzlichen Definition der Akteure nehmen sowohl der Regionalvorstand, als auch die Regionalversammlung einen geschlossenen Charakter ein. Vor allem das erstgenannte Gremium stellt mit seiner begrenzten Anzahl an Mitgliedern einen geschlossenen Rahmen dar.

„Das Gremium selber würde ich nicht unbedingt öffentlich, also ich sehe keinen Mehrwert drinnen, weil entweder hab ich die Möglichkeit, so wie im Gemeinderatsitzung, als Zuhörer drinnen hab, noch schlimmer wäre es, wenn dann jeder mitreden darf.“ (I3, Z. 278)

Dieses Merkmal der Gremien zeigt sich beispielsweise daran, dass zwar die Ergebnisse des Zusammenkommens mit der regionalen Entwicklungsstrategie und dem regionalen Arbeitsprogramm veröffentlicht werden, viele besprochene Inhalte aus den Gremien werden hingegen nicht in die Öffentlichkeit gebracht. Inwiefern die jeweiligen GemeinderätInnen über die besprochenen Inhalte in den Gremien informiert werden, obliegt Großteils den BürgermeisterInnen.

„Nein, die Ergebnisse sollen öffentlich zugänglich gemacht werden aber was der Bürgermeister XY aus Kikeritzpatschn gesagt hat, das braucht nicht im Internet stehen, meiner Meinung nach.“ (I3, Z. 295)

Der institutionelle Rahmen des Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetzes bestimmt nicht nur den strukturellen Aufbau und bestimmte Arbeitsprozesse innerhalb der Region, sondern koordiniert übergeordnet auch die Zusammenarbeit zwischen dem Land und der Region. Dabei sieht das Gesetz vor, dass sich die regionale Entwicklungsstrategie und im weiteren Verlauf das regionale Arbeitsprogramm an den Rahmen der Landesentwicklungsstrategie orientiert. Diese institutionelle Vorgabe wird auch bei der konkreten inhaltlichen Ausarbeitung erkennbar. Wie die Ergebnisse der empirischen Arbeit zeigen, werden diese übergeordneten strategischen Entwicklungsziele der Landesebene im hier skizzierten Ausarbeitungsprozess der Region Obersteiermark Ost als bedeutender inhaltlicher Orientierungsrahmen mitbedacht.

„Die Leitbildziele von unserer Region, die strategischen Ziele und die Ausrichtung grundsätzlich, die sind 100% Übereinstimmung mit der Landesstrategie, sowohl mit dem Landesentwicklungsprogramm der A17 der Regionalressorts und den regionalen Entwicklungsprogrammen sowie, wo die Vorrangzonen definiert sind für die Wirtschaftsentwicklung, für die Industrie- und Gewerbeentwicklung und landwirtschaftliche Vorrangzonen, das ist 100% übereinstimmend, war auch die Voraussetzung dafür, zum einen.“ (I4, Z. 176)

Zum konkreten Austausch zwischen Region und Land sieht der in diesem Kapitel besprochene gesetzliche Rahmen auch eine/ein VertreterIn der Abteilung 17 der Steiermärkischen Landesregierung als Mitglied der zwei oben genannten Gremien vor. Diese Vertretung ist, wie die empirische Arbeit zeigt, auch tatsächlich bei jeder Sitzung anwesend. In diesem Zusammenhang hat die Vertretung einerseits eine Aufsichtsfunktion, sie kontrolliert ob die institutionellen Vorgaben des Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz eingehalten werden, andererseits agiert die Vertretung als Beraterin, indem sie genauere Auskünfte über die strategischen Ziele des Landes, sowie über sämtliche Fördermaßnahmen gibt. Abschließend wirkt sich der institutionelle Rahmen des Gesetzes auch noch bei der Fertigstellung der strategischen Dokumente aus, indem die

regionale Entwicklungsstrategie und das regionale Arbeitsprogramm der Steiermärkischen Landesregierung zu übermitteln sind.

Wie die empirischen Ergebnisse zeigen, wird dieser neue gesetzliche Rahmen durch das hier besprochene Gesetz auch deshalb stärker von den regionalen Akteuren wahrgenommen, da es nun nicht nur ein fixes Budget für die Region gibt, sondern da dieses Budget von den Gemeinden mitfinanziert wird. Deshalb zeigen vor allem BürgermeisterInnen vermehrt Interesse am strategischen Ausarbeitungsprozess.

„Ja natürlich, wenn jetzt mehr Geld vorhanden ist, nicht, ist das Interesse auch dementsprechend größer, weil jeder dann irgendwie im Hinterkopf hat, da kann man irgendetwas lukrieren. Das waren vorher keine namhaften oder nennenswerten Beträge.“ (I3, Z. 51)

Wie das folgende Zitat dabei zeigt, wirkt sich dieses gesetzlich verankerte regionale Budget vor allem in der interkommunalen Zusammenarbeit zwischen den BürgermeisterInnen aus. Wie dabei zu entnehmen ist, nimmt die Verbundenheit der BürgermeisterInnen gegenüber regionalen Projekten zu. Da der Sinn hinter diesem neuen Budget das Erarbeiten insbesondere regional wertvoller Projekte ist, versuchen bestimmte BürgermeisterInnen über eine interkommunale Zusammenarbeit und über das Entwickeln gemeinsamer Projekte einen Mehrwert für die eigene Gemeinde zu erlangen.

„...weil es ja auch darum geht, interkommunale Projekte umzusetzen. Also mehrere Gemeinden, die zusammen zu strategischen Projekten etwas machen und da gibt es hohe Verantwortung auch von den Bürgermeistern, die über dieses Budget auch verfügen können und sie sinnvoll im Sinne der Region interkommunale Projekte einsetzen. Dadurch ist die Betroffenheit eine andere.“ (I4, Z. 60)

Nichtsdestotrotz kann die empirische Arbeit auch bei bestimmten Mitgliedern eine Nichtwahrnehmung dieses institutionellen Rahmens feststellen, auch wenn diese Mitglieder regelmäßig an den verpflichtenden Gremien teilnehmen. Ein tatsächliches verbindliches Engagement von Mitgliedern am strategischen Ausarbeitungsprozess kann der hier besprochene institutionelle Rahmen somit nicht ohne Wenn und Aber bestimmen.

5.3.2. Der institutionelle Rahmen der Gemeinde

Wie das folgende Kapitel noch ausführlicher darstellen wird, nehmen die BürgermeisterInnen aus der Region Obersteiermark Ost als gesetzlich verankerte Mitglieder des Regionalvorstandes und der Regionalversammlung eine wesentliche Rolle im strategischen Ausarbeitungsprozess ein. Somit können die empirischen Ergebnisse den institutionellen Rahmen der jeweiligen Gemeinden als weiteren Einflussfaktor für die Erarbeitung der regionalen Entwicklungsstrategie und des regionalen Arbeitsprogrammes ausmachen.

Zwar zeigen die empirischen Ergebnisse, dass die Institution Gemeinde aufgrund der gesetzlichen Stärkung der Region tendenziell an Einfluss verloren hat. Diese Einschränkung der Institution Gemeinde innerhalb des strategischen Ausarbeitungsprozesses wird durch unterschiedliche Wahrnehmungen aus den Interviews so bestätigt.

„...und zweitens wer dort bestimmt in diesen Strukturen dann, das ist so, dass hier dann der normale Gemeinderat und die Gemeinderätinnen und Gemeinderäte wenig zu sagen haben.“ (I5, Z. 41)

In diesem Zusammenhang wird auf die vormaligen Regelungen der regionalen Zusammenarbeit über Regionext hingewiesen. Vor dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes hatte der Gemeinderat stärkeren Einfluss bei der inhaltlichen Mitgestaltung regionaler Strategien und Projekte. Diese Inhalte auf der Regionsebene bedurften eines Gemeinderatsbeschluss von den jeweiligen teilnehmenden Gemeinden. Innerhalb der neuen gesetzlichen Bestimmung spielt hierbei vor allem das neu eingeführte regionale Budget und die damit verbundene finanzielle Vorwegnahme bestimmter Gemeindemittel eine wesentliche Rolle. Über diese Mittel entscheidet somit nicht mehr der Gemeinderat. Ähnliches gilt für die regionale Entwicklungsstrategie und für das regionale Arbeitsprogramm, auch diese zwei letztgenannten Dokumente benötigen keinen Beschluss des Gemeinderats.

„Darüber hat es einen Gemeinderatsbeschluss gebraucht. Diese Verbindlichkeit, oder sagen wir diese Identifikation mit meinen Gemeindefinanzen an die Region hat sich jetzt natürlich ein Stück weit sozusagen verändert. Es ist eher weniger geworden, weil die Mittel ja direkt

von der Landesebene, wo sie ja dann verteilt würden an die Gemeinden, vorher weggenommen wird, also ein Vorwegabzug und an die Region transferiert wird. (I2, Z. 262)

Trotz der zuvor gezeigten institutionellen Einschränkung kann die empirische Untersuchung die Gemeinde weiterhin als wichtige Institution im strategischen Ausarbeitungsprozess ausmachen, zumal die BürgermeisterInnen der jeweiligen Gemeinden beziehungsweise ihre VertreterInnen erst durch den institutionellen Rahmen der Gemeinde als teilnehmende Mitglieder der Region definiert werden. Anders als in anderen Regionen in Europa, wie zum Beispiel die Regionen in Baden-Württemberg oder die Region Hannover, sind in den gesetzlichen Bestimmungen des Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz keine eigenen Regionswahlen vorgesehen. Die BürgermeisterInnen in der Region Obersteiermark Ost sowie der weiteren Regionen in der Steiermark werden dabei über die Ergebnisse der Gemeinderatswahlen als teilnehmende Mitglieder definiert.

„Ja, das ist ein normales Spiel der Kräfte dann natürlich und man hat sich jetzt so durchgedrungen, das so beizubehalten, wie man es bisher gehabt hat, dass eben nach den Ergebnissen der Landtagswahlen oder Gemeinderatswahlen, je nach dem, was gerade relevant ist für die einzelnen Gremien, das so festgelegt.“ (I2, Z. 429)

Zwar hat der Gemeinderat, wie zuvor erwähnt, keinen direkten Einfluss auf den strategischen Ausarbeitungsprozess, die jeweiligen BürgermeisterInnen müssen dessen ungeachtet den Gemeinderat über den inhaltlichen regionalen Diskurs informieren. Somit hat die/der BürgermeisterIn für seine Entscheidungen in den regionalen Gremien auch innerhalb der institutionellen Rahmen in der Gemeinde Rechenschaft abzugeben.

„Der Bürgermeister ist der verlängerte Arm des Gemeinderates und wenn der Gemeinderat zum Bürgermeister sagt, du nicht, dann kannst du nicht dagegen stimmen oder dafür stimmen und das bedeutet aber, dass viel mehr an Sitzungen, an Informationen weitergeben müssen.“ (I13, Z. 370)

Diese gerade angesprochenen Verpflichtungen in Bezug auf die Institution Gemeinde führen dazu, dass jede/r BürgermeisterIn als Mitglied der Region vor allem seiner eigenen Gemeinde verpflichtet ist. Die/Der BürgermeisterIn agiert im strategischen Ausarbeitungsprozess insbesondere als VertreterIn der eigenen Gemeinde.

„Grundsätzlich wird es so sein, dass jeden Bürgermeister seine Gemeinde näher ist als wie die Region. Da braucht man sich keine Illusionen machen.“ (I3, Z. 144)

Es zeigt sich somit, dass die BürgermeisterInnen bei der inhaltlichen Ideensammlung für die regionale Entwicklungsstrategie und vor allem für das regionale Arbeitsprogramm insbesondere die Bedürfnisse der eigenen Gemeinde im Hintergedanken haben. Inhalte und Projekte werden so erdacht, dass diese vor allem für die eigene Gemeinde positive Auswirkungen haben.

Trotz der institutionellen Einbettung der BürgermeisterInnen in ihre jeweiligen Gemeinden mit den oben besprochenen Auswirkungen kann dennoch nicht von Ressourcenkämpfen zwischen den Gemeinden gesprochen werden. Vor allem die Ausrichtung auf interkommunale Themen und regional bedeutsamen Projekten bewirken ein Aufweichen der strengen institutionellen Abgrenzungen.

5.3.3. Der institutionelle Rahmen der LEADER-Regionen

Das Kapitel 4.1.2. zeigte auf, dass die Region Obersteiermark Ost insgesamt drei LEADER-Regionen (Steirische Eisenstraße, Mariazellerland Mürztal, Almenland Energieregion Weiz & Gleisdorf) beinhaltet. Wie die Erkenntnisse der empirischen Analyse in diesem Zusammenhang feststellen, wirken diese LEADER-Regionen in dem hier skizzierten strategischen Ausarbeitungsprozess als eigene Institutionen ein. Im Folgenden soll der Einfluss der Leader-Regionen als eigene Institution näher dargestellt werden.

Eine enge Beziehung zwischen den drei LEADER-Regionen und der übergeordneten Region Obersteiermark Ost gibt es zum einen aus dem Grund, dass diverse LEADER-Projekte auch mit Mitteln des vom Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz definierten Budgets als Eigenmittelanteil mitfinanziert werden können.

Von den drei in der Region Obersteiermark Ost agierenden LEADER-Regionen ist wiederum die Region Mariazellerland-Mürztal organisatorisch dem Regionalmanagement Obersteiermark Ost angegliedert. Wie aus der empirischen Arbeit dabei zum Vorschein kommt, gibt es daher gerade mit der letztgenannten LEADER-Region einen engen inhaltlichen Austausch und eine tiefe organisatorische Abstimmung. Im Gegensatz dazu kann die empirische Analyse Unstimmigkeiten in Bezug auf die institutionellen Rahmen der

anderen zwei LEADER-Regionen feststellen. In diesem Zusammenhang zeigt sich, dass gerade die unterschiedliche mit dem Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz nicht konforme räumliche Definitionen, vor allem die Region Almenland Energieregion Weiz & Gleisdorf umfasst nur einen kleinen Teil der Region Obersteiermark Ost, ein weitaus größerer Teil erstreckt sich in der Nachbarregion Oststeiermark, Herausforderungen für die regionale Zusammenarbeit mit sich bringen.

„Also dort wo es organisatorisch, bei Mariazell und Mürztal eingegliedert ist, ist die Abstimmung perfekt. Dort, wo die Eingliederung, wie bei der Eisenstraße, nicht 100% ist, ist sie nicht in dem Ausmaß gegeben, wie organisatorisch beim Mariazeller Land und Mürztal, aber funktioniert passabel, also diese, das ist OK, von der Abstimmung her. Könnte besser funktionieren. Gibt sicher Potenzial noch nach oben.“ (I4, Z. 240)

Wie die Erkenntnisse der empirischen Arbeit zeigen, üben die LEADER-Regionen als Institutionen insbesondere bei BürgermeisterInnen der kleineren Gemeinden einen Einfluss aus, welcher sich schlussendlich auch auf das Engagement dieser BürgermeisterInnen zur übergeordneten regionalen Zusammenarbeit auswirkt. Wie sich dabei zeigt, erfreuen sich diese bestimmten BürgermeisterInnen nicht nur am kleineren Akteursrahmen der LEADER-Regionen, die zusammenarbeitenden Gemeinden weisen hierbei eine ähnliche Gemeindestruktur auf, sondern können sich auch eher mit den LEADER-Projekten identifizieren, welche noch stärker in der Gemeinde angesiedelt sind. Als Extrembeispiel kann die Erhebung aufzeigen, dass für gewisse Akteure der institutionelle Rahmen der LEADER-Regionen als Kompetitor zum übergeordneten institutionellen Rahmen des Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz gilt.

„Und da kommen wir jetzt eben zu dem speziellen Punkt, wo ich gesagt hab, vielleicht dauerts gar nicht so lange, weil wir sind, dass wir im Bezirk *****, das ist der politische Bezirk, zu dem wir gehören, ich gehe auch zu den Regional, also zu den Sitzungen, ja gehe ich ab und an, also immer wieder, aber ich muss dazusagen, wir sind seit 2015 Vollmitglied des ***** und das ist eine andere LEADER-Region wieder. Da sind sechs Gemeinden und das ist jetzt vielleicht kleiner strukturiert, aber sehr dynamisch, also ich muss ehrlich sagen, vor allem sind wir hier auf Augenhöhe.“ (I8, Z. 55)

Die gerade angesprochene Mehrgleisigkeit zwischen der Region im Sinne des Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetzes und den LEADER-Regionen wird auch von den teilhabenden Akteuren als Problem wahrgenommen. Wie das folgende Zitat dabei zeigt, gibt es in diesem Zusammenhang auch die Forderung, die Region Obersteiermark Ost als übergeordnete Instanz der Regionalentwicklung zu stärken.

„...dass zum Beispiel in der Folge LEADER-Förderungen, Projektförderungen etc. ausgeschüttet werden, dann müssen die auf Basis von Beschlüssen der Regionalversammlung entstehen, weil sonst hat es keinen Sinn, weil dann wieder jede Gemeinde extra hinget und sagt ich mach auch meinen Pferdereitweg und ich mach auch meine Halle, dann hab ich überhaupt nichts davon. Und das ist total wichtig, dass man in den Förderrichtlinien dann, diesen Willen zu einer gemeinsamen Regionalentwicklung viel stärker umsetzt, weil sonst funktioniert das nicht.“ (I7, Z. 115)

5.3.4. Weitere Institutionen als Einflussfaktor für den strategischen Ausarbeitungsprozess

Nachdem die LEADER-Regionen, die Gemeinden, sowie das Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungsgesetz als einflussreiche Institutionen im Zusammenhang mit dem strategischen Ausarbeitungsprozess in der Region Obersteiermark Ost besprochen wurden, soll abschließend weitere Institutionen vorgestellt werden, welche sich in der empirischen Analyse als wichtig herausstellen. Wie das Kapitel 4.2. zeigte, kann die Regionalentwicklung in der Steiermark allgemein als evolutionäre Entwicklung aufgefasst werden. Die einzelnen neuen gesetzten Schritte der Regionalentwicklung in der Steiermark scheinen dabei nicht als separate, in sich geschlossene Maßnahmen auf, sondern ergeben allgemein einen durchgängigen kohärenten Entwicklungsprozess. Dies zeigt sich zum einen bei der räumlichen Definition der Regionen. Die übergeordnete räumliche Definition der sieben Regionen wird, wie im Kapitel 4.2. erläutert wurde, aus den institutionellen Bestimmungen von Regionext übernommen. Zum anderen geht aus der hier durchgeführten Untersuchung hervor, dass der institutionelle Rahmen der vorangegangenen regionalpolitischen Maßnahme Regionext auch weiterhin im strategischen Ausarbeitungsprozess Wirkung zeigt. Wie dem regionalen Arbeitsprogramm der Region Obersteiermark Ost für das Jahr 2019 zu entnehmen ist, baut die inhaltliche Schwerpunktsetzung noch auf das regionale Entwicklungsleitbild der alten regionalpolitischen Institution auf (REGIONALMANAGEMENT OBERSTEIERMARK OST 2018, S. 2f.). Mit der Fertigstellung der neuen

Landesentwicklungsstrategie sowie der Erarbeitung der regionalen Entwicklungsstrategie wird der alte institutionelle Rahmen jedoch zunehmend vom neuen abgelöst.

„Jetzt wird ja die Landesentwicklungsstrategie noch nachgezogen, also die wird jetzt aktualisiert und upgedatet, der Prozess beginnt heuer. Und dann im Zuge dessen wird auch die Leitbilder auf regionaler Ebene werden dann noch einmal adaptiert. Also das ist jetzt noch einmal ein Prozess, der fortlaufend ist, auf beiden Ebenen.“ (I4, Z. 182)

Neben der Gemeinde als einflussreiche Institution wirken, wie die empirische Untersuchung zeigte, des Weiteren auch das Land Steiermark, sowie der Bund als eigene Institutionen im strategischen Ausarbeitungsprozess ein. Im Zusammenhang mit der erstgenannten Institution soll nochmals darauf hingewiesen werden, dass das Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungsgesetz vom Steiermärkischen Landtag als zuständiger Gesetzgeber beschlossen worden ist. Außerdem wurde bei der Analyse des Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetzes schon festgestellt, dass die Landesebene durch die übergeordnete Landesentwicklungsstrategie den strategischen Rahmen für die einzelnen Regionen vorgibt. Ein weiterer Einflussfaktor, der sowohl das Land, als auch den Bund betrifft, bezieht sich wiederum auf die Definition der in den Gremien teilnehmenden Mitglieder. So sind auch jene Nationalrats- und Landtagsabgeordneten, sowie Bundesräte als stimmberechtigte Mitglieder der Region Obersteiermark Ost definiert, welche in dieser Region ihren Hauptwohnsitz haben. So gesehen werden diese Mitglieder über den institutionellen Rahmen des Landes beziehungsweise des Bundes definiert. Bezüglich der Termine und der Aufgabenwahrnehmung der Akteure zeigt sich, dass beiden Institutionen eine Konkurrenz für den institutionellen Rahmen des Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz darstellen. Wie das folgende Zitat veranschaulicht, kommt es in diesem Zusammenhang auch zu terminlichen Überschneidungen, die sich durchaus problematisch auf die regionale Zusammenarbeit auswirken.

„Ich hab bei fast keiner Sitzung teilnehmen können, weil ich da die Aufgaben hier im Haus (Parlament) wahrnehmen muss. Und das ist, das kann man ruhig reinschreiben, das hab ich schon kritisiert, und das ärgert mich immens.“ (I1, Z.24)

Abschließend kann die empirische Untersuchung einige Verbände innerhalb der Region Obersteiermark Ost ausmachen, die als Institutionen vor allem durch ihre eigenen Gremien

auf die Akteurskonstellationen, aber darüber hinaus auch auf die inhaltliche Gestaltung Einfluss nehmen. In diesem Zusammenhang werden von den InterviewpartnerInnen diverse Gemeindeverbände wie der Sozialhilfeverband, sowie die Tourismusverbände genannt.

„Ja wir sind in einigen Bereichen, arbeiten wir schon sehr vorbildlich zusammen, auch in den Strukturen. Wir haben Verbände, Gemeindeverbände, das ist zum Beispiel der Mürzverband, das ist der Sozialhilfeverband, das funktioniert gut.“ (I10, S. 24)

Im Zusammenhang mit den Verbänden als einflussreiche Institutionen spielen des Weiteren die einzelnen Regionalentwicklungsverbände (Wirtschafts- und Beschäftigungsinitiative Leoben, Beschäftigungsinitiative der Gemeinden des Bezirkes Bruck an der Mur, Regionaler Entwicklungsverband Mürzzuschlag) des Bezirkes Leoben, sowie der vormaligen Bezirke Bruck an der Mur und Mürzzuschlag eine weitere wichtige Rolle als Institutionen. Diese drei Verbände sind zurzeit nicht nur die Eigentümer der Regionalentwicklungs-GmbH der Region Obersteiermark Ost, sondern nehmen durch eigene Gremien und eigene Initiativen Einfluss auf die regionale Zusammenarbeit und auf den strategischen Ausarbeitungsprozess.

„Na wir haben unseren Regionalentwicklungsverband, der eben auch aus dieser schwierigen Zeit entstanden ist, der im ehemaligen Bezirk tätig ist und der jetzt so ein bisschen hier dazwischen hängt. Einerseits sind das immer noch die Gemeinden vom Altbezirk und da laufen ein paar gute Projekte und das will man nicht sofort aufgeben und andererseits sagt man jetzt, was ist jetzt genau der oder der Verein oder diese Einheit aber es geht auch ganz gut.“ (I9, Z. 330)

5.3.5. Zusammenfassende Darstellung der Institutionen

Zum Abschluss der Analyse der Kategorie „institutioneller Rahmen“ soll nochmals eine zusammenfassende Darstellung aller hier besprochenen Institutionen gegeben werden. Dabei soll ein Vergleich der Institutionen bezüglich der Einflussnahme auf den strategischen Ausarbeitungsprozess erfolgen, sowie die Beziehungen untereinander näher aufgezeigt werden.

Wie die Analyse des institutionellen Rahmens aufzeigt, nimmt das Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungsgesetz als Institution entscheidend Einfluss auf die regionale Zusammenarbeit. Diese Institution konstruiert mit der gesetzlichen Bestimmung des

regionalen Arbeitsprogrammes und der regionalen Entwicklungsstrategie, sowie der Definition der Gremien und all ihrer teilnehmenden Akteure den situativen Rahmen des strategischen Ausarbeitungsprozesses und stellt damit das bedeutendste Regelsystem für die regionale Zusammenarbeit in der Region Obersteiermark Ost dar. Jedoch kann die empirische Analyse weitere für den Ausarbeitungsprozess wichtige Institutionen ausmachen. Dabei werden vor allem der institutionelle Rahmen der Gemeinden, welcher als Voraussetzung für die Teilnahme bestimmter Mitglieder gilt, sowie der institutionelle Rahmen der LEADER-Regionen, welcher eigene Gremien und Inhalte in der Region hervorbringt, innerhalb der Region Obersteiermark Ost ausgemacht. Insbesondere die letztgenannte Institution kann in der Analyse als Konkurrenz zum Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz angesehen werden. Außerdem zeigt die Analyse die historische Einbettung der Regionalentwicklung in der Steiermark, und im engeren Sinn in der Region Obersteiermark Ost, auf, indem auch noch institutionelle Bestimmungen des vorangegangenen Regionext-Programmes als wichtiger Einflussfaktor nachgewiesen werden. Des Weiteren werden in der Analyse auch noch der Bund sowie das Land als einflussreiche Institutionen hervorgehoben. Ähnlich wie bei den LEADER-Regionen finden sich ebenso bei den zwei letztgenannten Institutionen kompetitive Anzeichen. Innerhalb der Region Obersteiermark Ost finden sich zusätzlich diverse Verbände unterschiedlicher Themenbereiche, welche in der Analyse als Institutionen wahrgenommen werden. Trotz der umfangreichen Vorstellung der gerade erläuterten Institutionen muss in diesem Zusammenhang angemerkt werden, dass von weiteren Institutionen als Einflussfaktor für den strategischen Ausarbeitungsprozess ausgegangen werden muss.

5.4. Die Akteure im strategischen Ausarbeitungsprozess

Wie die theoretische Verortung des Forschungsfeldes zuvor gezeigt hat, spielen die teilhabenden Akteure neben dem institutionellen Rahmen eine wesentlich Rolle bei der Untersuchung von spezifischen Governance-Regimen. Im folgenden Kapitel sollen die zentralen Akteure innerhalb des Ausarbeitungsprozesses der regionalen Entwicklungsstrategie und des regionalen Arbeitsprogrammes in der Region Obersteiermark Ost vorgestellt werden. In diesem Kapitel sollen die zentralen Akteure nicht nur einfach aufgelistet werden, sondern in Bezug auf ihre Handlungsorientierungen und ihre Handlungsspielräume näher untersucht werden. Bei der Vorstellung der Akteure wird sich

diese Arbeit wiederum an die zuvor ausführlich dargestellten institutionellen Rahmen orientieren. So fokussiert sich der erste Teil dieses Kapitels auf jene Akteure, welche im Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz als Mitglieder der Gremien definiert werden. Zusätzlich werden im zweiten Teil auch noch jene Akteure vorgestellt, welche sich außerhalb des institutionellen Rahmens des Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetzes bewegen, aber trotzdem einen empirisch erkennbaren Einfluss auf die inhaltliche Gestaltung der zuvor genannten strategischen Dokumente zeigen.

5.4.1. Die institutionell definierten Akteure innerhalb des strategischen Ausarbeitungsprozesses

Wie das vorherige Kapitel gezeigt hat, definiert das Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungsgesetz als wesentliche Institution der regionalen Zusammenarbeit in der Region Obersteiermark Ost jene Akteure, welche im Regionalvorstand und in der Regionalversammlung teilnehmen, wobei hierbei wiederum zwischen stimmberechtigten und nicht stimmberechtigten Akteuren unterschieden wird. Die folgenden Seiten nehmen sich diesen Akteuren mit ihren spezifischen Handlungsorientierungen und Handlungsspielräumen näher an.

5.4.1.1. Die BürgermeisterInnen als Akteure des strategischen Ausarbeitungsprozesses

Die BürgermeisterInnen der insgesamt 35 Gemeinden innerhalb der Region Obersteiermark Ost stellen zahlenmäßig die meisten Mitglieder in den gesetzlich definierten Gremien dar. Sie stellen aber auch darüber hinaus in der weiteren Analyse bedeutende Akteure dar. Die BürgermeisterInnen in der Region gelten als wichtige MitentscheiderInnen, da sie nicht nur in sämtlichen Gremien als stimmberechtigte Mitglieder auftreten und in allen Phasen der strategischen Ausarbeitung teilhaben, sondern weil sie innerhalb ihrer Gemeinden den Kontakt zwischen der Region und wichtigen regionalen Schlüsselpersonen aus ihren Gemeinden herstellen, dazu später mehr. Wie das vorherige Kapitel dabei gezeigt hat, wird dieser Akteur bei der regionalen Zusammenarbeit neben dem Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz auch von anderen Institutionen wesentlich beeinflusst. In diesem Zusammenhang zeigen sich in der empirischen Untersuchung je nach Gemeinde unterschiedliche Gewichtungen der verschiedenen Institutionen. Somit handelt es sich bei den BürgermeisterInnen um ein weitaus heterogenes Feld an Akteuren. Diese Heterogenität sollen die folgenden Absätze mit Hilfe von bestimmten aus der Empirie gewonnenen

Beispielen näher erläutern, wobei die Arbeit zur Vereinfachung und aus Gründen der Überschaubarkeit auf eine generalisierte Darstellung zurückgreift.

Wie aus der empirischen Untersuchung hervorgeht, gilt die Gemeindegröße als eine merkbare Unterscheidungskategorie bei der Einordnung der verschiedenen BürgermeisterInnen in der Region. In der Wahrnehmung der Akteure wird hierbei oftmals zwischen den Städten auf der einen Seite und den ländlichen Gemeinden auf der anderen Seite unterschieden. Wie das nachstehende Zitat beispielweise zeigt, können die BürgermeisterInnen der Städte in der empirischen Untersuchung als treibende Kräfte innerhalb des regionalen Ausarbeitungsprozesses identifiziert werden.

„Es wird sehr stark von der Bürgermeisterebene getragen. Traditionell war es der Bürgermeister Konrad von Leoben und Rosenberger von Bruck, die also die stärksten Gewichte waren, dann auch Wegscheider aus Kapfenberg und ja, da gab es jetzt einen Generationenwechsel in der letzten Zeit, aber das ist ein Stück weit eine Besonderheit.“ (I2, Z. 15)

Zum einen entwickelte sich diese zentrale Rolle der städtischen BürgermeisterInnen in der Region historisch. Auch im Zeitraum der empirischen Untersuchung werden die städtischen Altbürgermeister Konrad aus Leoben oder Rosenberger aus Bruck an der Mur noch immer als die bedeutendsten regionale Persönlichkeiten wahrgenommen. Zum anderen stellt die empirische Untersuchung einen verhältnismäßig größeren Handlungsspielraum bei den BürgermeisterInnen der Städte fest. Dies betrifft vor allem die vorhandenen Ressourcen in einer Stadt. Neben finanziellen Ressourcen können die städtischen BürgermeisterInnen auf einen gut ausgebildeten Verwaltungsapparat zurückgreifen, welcher auch das notwendige implizierte Wissen für den strategischen Ausarbeitungsprozess in der Region vorweist.

„Meistens ist es so, dass in den Städten noch ein stärkerer Verwaltungsapparat da ist, der im Summe es den Städten ermöglicht mehr initiativ zu sein in der Projektentwicklung, überhaupt aktiv zu sein. Und die ländlichen Gemeinden sind in der Regel sozusagen eher natürlich beschränkt auf ihr Alltagsgeschäft und das ist dann ein Stück weit schwierig, den Ausgleich immer herzustellen zwischen der Dynamik der Städte und der Dynamik der einzelnen ländlicheren Gemeinden, Landgemeinden, beschränkt sich meistens auf einige wenige Projekte.“ (I2, Z22)

Den Städten wird diese treibende Kraft in der Region nicht nur von außen zugeschrieben. Wie das folgende Zitat zeigt, sehen sich die BürgermeisterInnen der großen Städte auch als die wesentlichen Verantwortlichen in der Region Obersteiermark Ost, zudem sind es gerade die städtischen BürgermeisterInnen, welche bei den meisten bedeutenden regionalen Treffen teilhaben.

„Die Städtebürgermeister sind sich auch bewusst, dass sie nicht nur ihre eigenen Interessen als Städte dort so wirklich vorantreiben können, das würde ihre Funktion in den Gremien nicht wirklich entsprechen.“ (I2, Z. 541)

Die regionale Zugkraft dieser zuvor erwähnten BürgermeisterInnen rein nur über die Bevölkerungsgröße der dazugehörigen Gemeinden zu erklären, wäre zu klein gedacht. Wie das untenstehende Zitat als Beispiel zeigt, bilden die Städte entlang des Mur- und Mürztales einen funktionalen Zentralraum, der von einigen regional bedeutsamen Akteuren als treibende Kraft innerhalb der Region so wahrgenommen wird. Die Bevölkerungsgröße der jeweiligen Gemeinden innerhalb dieses Zentralraumes spielt in dieser Hinsicht eine untergeordnete Rolle.

„Eher so wie wir es am Anfang gesagt haben, die Städte ein Stück wie als treibende Kräfte, die Gemeindebürgermeister, also von ländlicheren Gemeinden, also nicht aus dem Zentralraum, auch nicht so von der Einwohnerzahl von der Größenordnung her, selten als Treiber, also von den Initiativen, sondern eher so als mit dabei, aber auch durchaus konstruktiv in der Diskussion.“ (I2, Z. 533)

Mit dieser scheinbaren Vormachtstellung jener BürgermeisterInnen der größeren Gemeinden besteht in der regionalen Zusammenarbeit die Gefahr, dass sich einige BürgermeisterInnen der ländlichen Gemeinden im strategischen Ausarbeitungsprozess abgehängt fühlen. Wie das untenstehende Zitat zeigt, nehmen bestimmte BürgermeisterInnen von kleineren Gemeinden in der Region eine städtezentrierte Regionalentwicklung wahr, mit der Folge, dass sich diese BürgermeisterInnen vermehrt anderen regionalpolitischen Institutionen zuwenden, dazu später mehr.

„Ländlichere Gemeinden in unserer Region haben dann oft zumeist den subjektiven Eindruck, dass zu viele Mittel für die städtischen Regionen bereitgestellt werden und zu wenig Mittel für die ländlichen Regionen.“ (14, Z. 399)

Trotz dieser wahrgenommenen Schlüsselrolle der Städte finden sich in der empirischen Untersuchung auch BürgermeisterInnen von ländlichen Gemeinden, welche mit viel Engagement und mit innovativer Kraft am strategischen Ausarbeitungsprozess teilnehmen. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass sich diese BürgermeisterInnen innerhalb des strategischen Ausarbeitungsprozess auf Augenhöhe mit den städtischen KollegInnen fühlen.

Anders als bei den Städten, welche aufgrund der vorher angesprochenen Faktoren als treibende Kräfte in der regionalen Zusammenarbeit wahrgenommen werden, kommt es bei den VertreterInnen der kleinen Gemeinden stärker auf die Eigeninitiative und auf die eigene Bereitschaft zur regionalen Zusammenarbeit an. Entscheidend für diese BürgermeisterInnen ist vor allem die erste Phase des strategischen Ausarbeitungsprozesses (Konsolidierungsphase). Innerhalb dieser Phase muss es von Seiten des/der BürgermeisterIn eine gut ausgedachte Idee mit interkommunaler beziehungsweise gesamtheregionaler Ausrichtung geben, welche schlussendlich dem Regionalmanager so vorgestellt wird. Weitere UnterstützerInnen, wie zum Beispiel BürgermeisterInnen der Nachbargemeinden oder UnternehmerInnen beziehungsweise Interessensvertretungen, können zu einem positiven Vorantreiben der Idee beitragen.

Im Falle jener BürgermeisterInnen, welche sich von den größeren Akteuren abgehängt fühlen, zeigt die empirische Untersuchung eine stärkere Bindung zu anderen regionalpolitischen Institutionen. Dabei stellen vor allem die LEADER-Regionen innerhalb der Region Obersteiermark Ost eine gewisse regionalpolitische Konkurrenz dar. Aufgrund der stärkeren bottom-up Ausrichtung und der kleineren Organisationstruktur der Lokalen Aktionsgruppen sehen die BürgermeisterInnen der ländlichen Gemeinden, auch jene, welche im strategischen Ausarbeitungsprozess gut integriert sind, bessere Möglichkeiten der strategischen Mitgestaltung, wie das untenstehende Zitat beispielsweise ausführt.

„...viel daran wird an dem liegen, wie man zum Beispiel mit dem LEADER-Programm und mit dem Regionalmanagement umgeht, weil LEADER ist extrem positiv, muss ich sagen, also wir

haben da wirklich viele Projekte, die auch Kleinprojekte eben sein können, zur Umsetzung bringen können, alle, die wir halt hier drinnen sind.“ (I13, Z. 324)

Trotz der Einbindung in den institutionellen Rahmen der jeweiligen Gemeinden stellt die empirische Erhebung fest, dass die BürgermeisterInnen bei der Ideenfindung tendenziell interkommunal bis gesamtheregional denken, auch wenn die Erkenntnisse der Erhebung zeigen, dass bestimmte BürgermeisterInnen regional entwickelte Projekte als ihre eigene Leistung vermarkten. Hierbei nimmt der institutionelle Rahmen der Gemeinde doch Einfluss auf die BürgermeisterInnen

„Klarerweise ist dort jeder natürlich, der das hat in seiner Region geneigt, jeder Bürgermeister, das als Bürgermeister zu verkaufen und nicht als Region. Weil in der Region steht er nicht zur Wahl, nicht. Also er will gut dastehen.“ (I13, Z. 359)

Ein typisches Kirchturmdenken beziehungsweise starke Ressourcenkämpfe zwischen den BürgermeisterInnen werden von den teilhabenden Akteuren nicht wahrgenommen. In dieser Hinsicht macht die empirische Erhebung vor allem den Regionalmanager als wichtige interkommunale Schnittstelle aus. Deshalb soll im folgenden Kapitel die Rolle des Regionalmanagers im strategischen Ausarbeitungsprozess genauer durchleuchtet werden.

5.4.1.2. Der Regionalmanager als Akteur des strategischen Ausarbeitungsprozesses

Als weiterer bedeutender Akteur im strategischen Ausarbeitungsprozess in der Region Obersteiermark Ost erscheint in der empirischen Untersuchung der Regionalmanager beziehungsweise das gesamte Regionalmanagement. Hierbei handelt es sich in erster Linie um die im Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz geforderte Regionalentwicklungs-Gesellschaft. Das Regionalmanagement Obersteiermark Ost kann, wie der historische Abriss ausführlich dargestellt hat (Siehe Kapitel 4.2.), schon auf eine lange Geschichte der regionalen Zusammenarbeit zurückblicken, welche ihren Ausgangspunkt mit dem EU-Beitritt von Österreich hat. In diesem Zeitraum konnte das Regionalmanagement nicht nur enge Kontakte mit sämtlichen regionalen Schlüsselakteuren aufbauen, sondern auch umfangreiches Wissen über die Gegebenheiten in der Region, sowie über unterschiedliche Förderschienen sammeln.

„...und aus unserer Sicht ist es sicher gescheit, dass der Regionalmanager und die Regionalmanagements, das sind ja nicht nur eine Person, das sind durchaus mehrere, auf die es auch darauf ankommt. Aus unserer Sicht sollten die auch sehr aktive und Vorwärtshaltung einnehmen, ja, also Knowhow aufbauen, einerseits nicht nur für das Projektmanagement, sondern auch inhaltlicher Natur.“ (I2, Z. 239)

Die empirische Erhebung zum Ausarbeitungsprozess des regionalen Arbeitsprogrammes und der regionalen Entwicklungsstrategie kann den Regionalmanager in Bezug auf zwei bestimmte Funktionen als wesentliche Schlüsselperson ausmachen. Der Regionalmanager trägt mit seiner Funktion als Moderator entscheidend dazu bei, dass sich die unterschiedlichen Bedürfnisse innerhalb der Region Obersteiermark Ost ohne schwerwiegenden Diskrepanzen in der Ausarbeitungsphase zu einem gemeinsam abgestimmten Programm zusammenfinden. Hierfür sorgt gerade die umfangreiche Vorarbeit des Regionalmanagers mittels bilateraler Gespräche und Kleingruppendiskussionen in der Konsolidierungsphase, bei der die unterschiedlichen Ansprüche und Ideen der Akteure abgewogen und abgestimmt werden. Das Ziel des Regionalmanagers ist es, in der Konsolidierungsphase ein kohärentes und konkretes Programm für die weiteren Gremien zusammenzustellen. Der Ausarbeitungsprozess wird so von der überwiegenden Mehrheit der befragten regionalpolitischen Akteure als harmonisch wahrgenommen.

„Und in der Koordinationsfunktion hängt sehr viel am Regionalmanager, das sind so von der Region die wichtigsten.“ (I2, Z. 649)

Innerhalb des eigentlichen institutionellen Regelwerks des Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz scheint der Regionalmanager zwar weder als stimmberechtigtes, noch als nicht stimmberechtigtes Mitglied der Gremien auf. Neben der Funktion als Moderator kann die empirische Untersuchung dem Regionalmanager jedoch auch noch jene Funktion als Ideengeber zuweisen. Er trägt auch direkt mit seinem Wissen über die Region und über die verschiedenen Fördermittel zur inhaltlichen Gestaltung bei, indem er selbst Ideen für die strategische Ausrichtung vorlegt. Somit gilt er nicht nur als passiver Akteur, sondern setzt als aktiver Akteur eigene Initiativen.

5.4.1.3. Die Nationalrats- und Landtagsabgeordneten sowie die Bundesräte als Akteure des strategischen Ausarbeitungsprozesses

Als weitere Akteure, welche institutionell im Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz verankert sind, nehmen die Nationalrats-, und Landtagsabgeordneten sowie die Bundesräte am strategischen Ausarbeitungsprozess teil. Ähnlich wie die BürgermeisterInnen der großen Gemeinden in der Region, stehen sie sowohl in der Regionalversammlung, als auch im Regionalvorstand als gesetzlich definierte Mitglieder fest. Außerdem übernehmen einige der hier besprochenen Personen nicht nur die Funktion als übergeordnete Abgeordnete, sondern sind als Gemeinderäte beziehungsweise als BürgermeisterInnen in ihren eigentlichen Gemeinden tätig. Gerade für diejenigen Abgeordneten, welche auch das Amt des/ BürgermeistersIn innehaben, gelten die vorhin vorgestellten Erkenntnisse bezüglich der BürgermeisterInnen als Akteur des strategischen Ausarbeitungsprozesses. In diesem Fall kann die empirische Untersuchung ein Interesse an der strategischen Mitgestaltung feststellen. Ähnliches trifft auf jenen Bundesrat zu, welcher zusätzlich in der Region die Rolle als stellvertretender Vorsitzender der Region Obersteiermark Ost übernimmt.

Im Gegensatz zu jenen Abgeordneten, welche in der Doppelfunktion auch als BürgermeisterIn beziehungsweise als stellvertretender Vorsitzender auftreten, erscheinen die weiteren Abgeordneten in der empirischen Analyse eher als passive Mitglieder auf, welche wenig Initiative im strategischen Ausarbeitungsprozess setzen. Diese Gruppe von Akteuren ist sehr stark an die übergeordneten Institutionen des Landes beziehungsweise des Bundes gebunden. Vor allem terminliche Überschneidungen mit Sitzungen des Nationalrates oder des Landtages stellen sich als großes Problem für die regionale Zusammenarbeit heraus. Zudem scheinen diese Akteure, anders als die zuvor erwähnten, sich weniger dem regionalen institutionellen Rahmen des Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz verpflichtet zu fühlen. Nichtsdestotrotz übernehmen diese Akteure für die Region Obersteiermark Ost vor allem eine wichtige Rolle als regionale InteressensvertreterInnen und Ansprechpersonen auf Bundes- und Landesebene. Der strategische Gestaltungsanspruch richtet sich somit eher auf die übergeordneten Ebenen.

5.4.1.4. Die nicht stimmberechtigten Mitglieder als Akteure des strategischen Ausarbeitungsprozesses

Als letzte institutionell verankerte Akteure treten in der empirischen Untersuchung die nichtstimmberechtigten Mitglieder der Gremien in Erscheinung. Dabei handelt es sich um ein breites Feld bestehend aus unterschiedlichen InteressensvertreterInnen, welche im Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz aufgelistet sind und eng mit den regionalen politischen Akteuren zusammenarbeiten. Aufgrund der Heterogenität dieser Gruppe können keine allgemeinen Aussagen bezüglich der gesamten Mitglieder dargebracht werden. Wie die empirische Untersuchung jedoch darlegt, nehmen die nicht stimmberechtigten Mitglieder vor allem in der ersten Phase Einfluss auf den strategischen Ausarbeitungsprozesses. Ähnlich wie die BürgermeisterInnen, stehen auch die InteressensvertreterInnen in dieser Konsolidierungsphase in informellen Kontakt mit dem Regionalmanagement, zusätzlich finden sich die InteressensvertreterInnen auch in die Kleingruppengespräche ein. Dabei gelten die jeweiligen VertreterInnen als ExpertInnen in ihren Themenbereichen und bringen dadurch relevantes spezifisches Wissen mit ein.

„Ja sicher, ich bin erst letzte Woche mit einem zusammengesessen, draußen. Der Sitz des Regionalmanagements ist hier in Leoben und wenn wir etwas brauchen, dann werden wir informiert.“ (I11, Z. 110)

Zusätzlich können diese Akteure als nicht stimmberechtigte Mitglieder in der Regionalversammlung und zum Teil auch im Regionalvorstand teilnehmen. Wie die empirische Untersuchung dabei aufzeigt, gibt es bezüglich der Anwesenheit und dem Engagement dieser Mitglieder starke Unterschiede. Vor allem die VertreterInnen der Wirtschaftskammer, aber auch jene der Arbeiterkammer und des AMS zeigen in den gesetzlich definierten Gremien eine große Bereitschaft, am Ausarbeitungsprozess mitzuwirken. Darüber hinaus sind auch jene InteressensvertreterInnen aktiv in den Gremien involviert, welche ohnehin schon über andere Funktionen eingeladen werden, wie VertreterInnen des Gemeindebundes oder des Städtebundes. Zwar können diese Akteure innerhalb der Gremien über die konkrete inhaltliche Gestaltung nicht mit abstimmen, wie die empirische Erhebung jedoch ausfindig macht, werden die Meinungen und Ansichten der nicht stimmberechtigten Mitglieder in die Diskussionen mit aufgenommen.

„... wir sind auch immer sehr neutral, unsere Meinung wird gefragt, und es hat auch nie ein Problem gegeben bei den Abstimmungen.“ (I11, Z. 106)

Wie gerade dargestellt wurde, wirkt ein Teil der nicht stimmberechtigten Mitglieder in diesen Gremien aktiv mit. Gerade jene IntervessensvertreterInnen, welche einen engen speziellen Themenbereich abdecken, wie zum Beispiel die Architektenkammer, die Umweltanwältin oder die Landwirtschaftskammer, sind jedoch in den Gremien nicht oder nur sehr selten anwesend und treten als passive Akteure auf, wie das untenstehende Zitat zeigt.

„Ich hab das jetzt gar nicht gewusst, dass die Umweltanwältin jetzt auch drinnen ist. Ich überlege nämlich, ich hab noch nie ein Thema gehabt, wo die Umwelt tangiert worden wäre.“ (I11, Z. 243)

5.4.2. Die institutionell nicht definierten Akteure des strategischen Ausarbeitungsprozesses

Nachdem das davorliegende Kapitel sich näher mit jenen Akteuren auseinandersetzte, welche innerhalb des institutionellen Rahmens des Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz definiert werden, sollen anschließend mit den Landesräten der Steiermärkischen Landesregierung und den regionalen Schlüsselpersonen weitere Akteure vorgestellt werden, die sich innerhalb des strategischen Ausarbeitungsprozesses beteiligen, jedoch institutionell nicht näher bestimmt werden.

5.4.2.1. Die Landesräte als Akteure des strategischen Ausarbeitungsprozesses

Neben den diversen Abgeordneten auf Landes- und Bundesebene ergeben übereinstimmende Aussagen der InterviewpartnerInnen, dass zudem jene Landesräte im Governance-Regime beteiligt sind, welche aus der Region Obersteiermark stammen. In diesem Falle sind das die Landesräte Anton Lang (Landesrat für Finanzen, Verkehr, Umwelt, erneuerbare Energien, Sport, Tierschutz) und Johann Seitinger (Landesrat für Land- und Forstwirtschaft, Wohnbau, Wasser- und Ressourcenmanagement). Wie aus der empirischen Untersuchung hervorgeht, sind die Landesräte schon frühzeitig während der Konsolidierungsphase an der inhaltlichen strategischen Gestaltung der Region Obersteiermark Ost involviert.

„Das heißt, wir wollen relativ früh schon bei der Entstehung von Projekten und Prozessen mitdenken, mitentwickeln, mit dabei sein, wenngleich natürlich die Hauptverantwortung der Region gehört, ja.“ (I12, Z. 211)

In diesem Zusammenhang bestehen netzwerkartige Kontakte zu den jeweiligen BürgermeisterInnen und regionalen Schlüsselpersonen. Die Hauptbeweggründe für die Mitgestaltung sind, wie aus den Interviews in Erfahrung gebracht wird, zum einen das Interesse an die eigene Heimatregion, an den eigenen Wahlkreis, sowie die thematischen Überschneidungen mit dem eigenen übernommenen Aufgabenbereich. Wie die zuvor vorgestellten Zuständigkeiten der beiden Landesräte zeigen, decken die Ressorts einen breiten Themenbereich ab, welcher durchaus mit den Inhalten der Regionalentwicklung einhergeht. So ist es nicht überraschend, dass die jeweiligen Landesräte sich entsprechend ihrer Ressorts am strategischen Ausarbeitungsprozess beteiligen.

„Wir haben ja alle auch unsere Hauptverantwortung, wie es bei mir ist, im Wohnbau über verschiedene Energiefragen und meine Kompetenz auf Bundesebene oder in der Entwicklung von Produkten etc. etc.. Der Kollege im Bereich der Infrastruktur und der Forschung und wenn es hier natürlich zu Schwerpunktbildungen kommt, ist es natürlich völlig klar, dass der Regierer angedockt wird“ (I12, Z. 227)

Dieses starke Interesse von Seiten der Landesräte und dieser enge Kontakt mit der Region werden von den anderen Akteuren als sehr positiv wahrgenommen. So nehmen einige teilhabende Akteure die Landesräte als Interessensvertreter der Region Obersteiermark Ost innerhalb der Steiermärkischen Landesregierung wahr, ähnlich wie die zuvor besprochenen Abgeordneten.

5.4.2.2. Weitere regionale Schlüsselpersonen als teilhabende Akteure des strategischen Ausarbeitungsprozesses

Waren die bisher vorgestellten Akteure eher politisch bedeutende Personen beziehungsweise bestimmte InteressensvertreterInnen, so finden sich in der Untersuchung auch weitere regionale Schlüsselpersonen, wie UnternehmerInnen oder führende Personen von sozialen Einrichtungen, welche am strategischen Ausarbeitungsprozess beteiligt sind. Zum einen nimmt diese Gruppe von Akteuren innerhalb der Konsolidierungsphase über

Gespräche mit den jeweiligen BürgermeisterInnen, aber auch über Gruppengespräche, Einfluss auf den strategischen Inhalt. Diese Personen bringen vor allem impliziertes Wissen aus ihrem eigenen Spezialgebiet ein und stellen so wichtige Akteure innerhalb des Ausarbeitungsprozesses dar. Sie nehmen deshalb auch hauptsächlich bezüglich ihrer eigenen Spezialgebiete an der inhaltlichen Gestaltung teil.

„Meistens geht dieser Projektauftrag an Außenstehende. Und da hat es so auf die Art Workshops gegeben. Und da waren nicht nur die Akteure von der Versammlung oder vom Vorstand drinnen, da waren alle möglichen drinnen nicht. Da waren Meinungsbilder aus der Region. Da haben sich sehr wohl externe, auch von der Industrie, Wirtschaftsreibende, Industriechefs sind dort geladen und geben ihre Meinungen ab in diesem Prozess...“ (I11, Z. 228)

Zum anderen findet man die regionalen Schlüsselpersonen auch in einem größeren Rahmen der regionalen Zusammenarbeit wieder, wie die hier durchgeführte Untersuchung feststellt. So werden diese Akteure in den gesetzlich definierten Gremien als externe ReferentInnen eingeladen, um speziell über ihre Themenbereiche Auskunft zu geben. Auch in diesem Fall tragen die Meinungen und Ansichten der regionalen Schlüsselpersonen zur inhaltlichen strategischen Positionierung der Region Obersteiermark Ost bei.

5.4.3. Zusammenfassende Darstellung der teilhabenden Akteure

Dieses Kapitel zeigt die unterschiedlichen am strategischen Ausarbeitungsprozess teilnehmenden Akteure. Ähnlich wie die Prämissen des akteurszentrierten Institutionalismus gezeigt haben (Siehe Kapitel 3.4.), definiert der institutionelle Rahmen zwar einen großen Teil der teilhabenden Akteure, jedoch stellt die empirische Untersuchung in regionalen Zusammenarbeit auch bedeutende Personen fest, welche nicht innerhalb dieses Regelsystems definiert werden. Wie die Vorstellung der teilhabenden Akteure aufzeigt, nehmen die jeweiligen Akteure in unterschiedlichen Grad auf den strategischen Ausarbeitungsprozess Einfluss. Es zeigt sich, dass vor allem die BürgermeisterInnen der großen Gemeinden beziehungsweise aus jenen Gemeinden des funktionalen Zentralraums, aber auch bestimmte BürgermeisterInnen kleiner Gemeinden, welche mit starker Eigeninitiative agieren, bedeutenden Einfluss auf die inhaltliche Gestaltung nehmen. Gerade die BürgermeisterInnen der großen Städte werden innerhalb dieses Governance-Regimes als

Fluch und Segen der Region Wahrgenommen. Als Segen deshalb, weil sie aufgrund ihrer Ressourcen und institutioneller Einbindungen wichtiges Wissen bezüglich der verschiedenen Förderschienen und der Projektumsetzungen einbringen können. Als Fluch gelten sie deshalb, weil sie aufgrund ihrer zentralen Rolle den Handlungsspielraum der kleinen Gemeinden einschränken. Neben den BürgermeisterInnen sind es des Weiteren die Landesräte und die weiteren regionalen Schlüsselpersonen, welche bedeutenden Einfluss auf den strategischen Ausarbeitungsprozess nehmen.

Große Unterschiede bezüglich der Einflussnahme stellt die empirische Untersuchung bei der Gruppe der nicht stimmberechtigten Akteure fest. Je nach Interesse finden sich nicht stimmberechtigte Akteure, wie VertreterInnen der Wirtschaftskammer, des AMS, der Arbeiterkammer oder der Industriellenvereinigung, welche sehr wohl zum strategischen Inhalt beitragen. Ein großer Teil der nichtstimmberechtigten Akteure jedoch zeigt kaum Interesse an der Mitgestaltung und wird innerhalb des Ausarbeitungsprozesses somit auch nicht als teilhabender Akteur wahrgenommen.

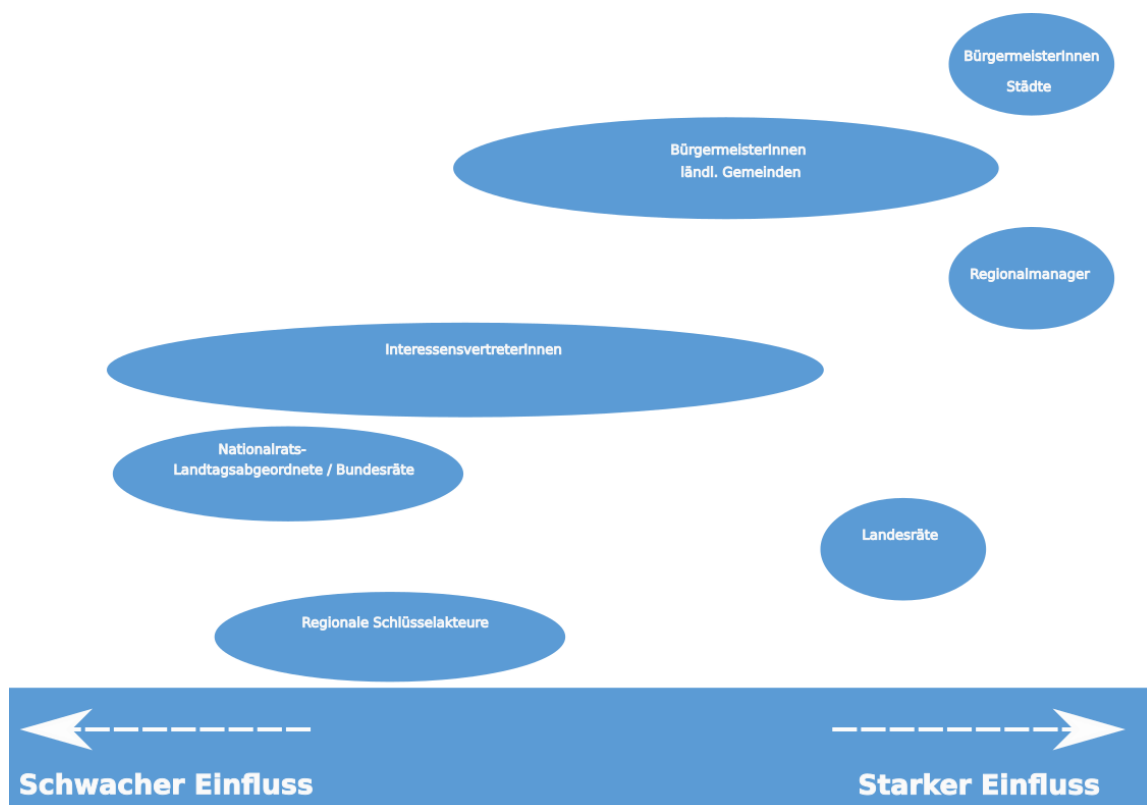


Abbildung 20: Die teilhabenden Akteure und ihr Einfluss auf den strategischen Ausarbeitungsprozess. (Eigene Darstellung)

Die unterschiedlichen Abgeordneten werden zwar im institutionellen Rahmen des Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz als bedeutende Akteure definiert, sie werden in beiden Gremien als stimmberechtigte Mitglieder angeführt, die empirische Untersuchung zeigt jedoch, dass diese Gruppe kaum Einfluss auf den tatsächlichen strategischen Ausarbeitungsprozess nimmt. Ausgenommen sind dabei jene Abgeordneten, welche zusätzlich als BürgermeisterInnen in der Region wirken und so sehr wohl mitgestalten.

Besonders wichtig für die konkrete inhaltliche Ausgestaltung ist der Regionalmanager beziehungsweise das Regionalmanagement in der Region Obersteiermark Ost. Der Regionalmanager nimmt innerhalb des Ausarbeitungsprozesses eine zentrale Rolle ein, indem er durch seine Vorarbeit in der Konsolidierungsphase die unterschiedlichen Ansichten und Meinungen nicht nur sammelt, sondern als Moderator inhaltlich logisch miteinander abstimmt. Zusätzlich bringt auch der Regionalmanager eigene Ideen ein.

Diese Analyse zeigt all jene Akteure, welche in der empirischen Untersuchung als einflussnehmend klassifiziert werden. Inwieweit der hier skizzierte Ausarbeitungsprozess in der Region Obersteiermark Ost auch bestimmte Akteure exkludiert, kann aus den Ergebnissen jedoch nicht herausgestellt werden. Wie übereinstimmende Meinungen der InterviewpartnerInnen hingegen zeigen, ist die Bevölkerung der Region Obersteiermark nicht nur nicht am Beteiligungsprozess beteiligt, sondern nimmt diese regionale Zusammenarbeit überhaupt nicht wahr.

„Die Bevölkerung an und für sich, glaub ich, weiß ich nicht, ob ich das falsch interpretiere, aber ich glaub, die Bevölkerung selber nimmt das gar nicht so wahr, außer es passiert wieder etwas Publikumswirksames, das heißt, dass wir wieder in den Medien, dass wir wieder Themen direkt an die Bevölkerung geben, ansonsten hat man natürlich große Medienberichte überall, das was man tut, aber wenn es einem nicht direkt betrifft, liest man es und man legt es dann wieder weg.“ (I13, Z. 38)

5.5. Die Akteurskonstellationen innerhalb des strategischen Ausarbeitungsprozesses

Entsprechend den theoretischen Überlegungen des Akteurszentrierten Institutionalismus treten die zuvor vorgestellten Akteure innerhalb des Governance-Regimes nicht alleine auf, sondern finden sich in verschiedenen Akteurskonstellationen ein. (Siehe Kapitel 3.4.) In dem

folgenden Kapitel sollen nun die für die Ausarbeitung der regionalen Entwicklungsstrategie sowie des regionalen Arbeitsprogrammes bedeutenden Akteurskonstellationen näher dargestellt werden. Dabei stellt die Analyse des strategischen Ausarbeitungsprozesses mit der engen Zusammenarbeit der Nachbargemeinden, mit der Zusammenarbeit der größeren Städte, mit der Zusammenarbeit gemeindeinterner Akteure sowie mit dem Regionalvorstand vier wesentliche erkennbare Formen von Akteurskonstellationen in der Region Obersteiermark Ost fest. Im Zusammenhang mit diesen Akteurskonstellationen soll in der Analyse weiters dargestellt werden, welche Akteure sich in solchen Akteurskonstellationen zusammenfinden, welche gemeinsamen Ausgangspositionen beziehungsweise Handlungsorientierungen diese vorweisen, sowie wie die unterschiedlichen Akteurskonstellationen schließlich auf die inhaltliche Gestaltung und auf die regionale Zusammenarbeit einwirken.

5.5.1. Akteurskonstellationen zwischen den BürgermeisterInnen der Nachbargemeinden

Wie die Analyse der Akteure gezeigt hat, nehmen die BürgermeisterInnen der jeweiligen Gemeinden durch ihre gesetzliche Definition eine bedeutende Rolle innerhalb des Governance-Regimes ein. Zusätzlich zu dieser institutionellen Stärkung nehmen die BürgermeisterInnen durch die Zusammenarbeit mit ihren KollegInnen der Nachbargemeinden am strategischen Ausarbeitungsprozess großen Einfluss. Wie das untenstehende Zitat zeigt, sind solche Akteurskonstellationen für das Vorantreiben der eigenen strategischen Ideen und Vorstellungen wesentlich.

„Ja, man muss natürlich schon Verbündete haben, wenn man Interessen hat, dann geht man auch dazu.“ (I3, Z. 212)

Die Zusammenarbeit zwischen den Nachbargemeinden erfolgt demnach beginnend in der Konsolidierungsphase vor allem während der Ideenfindung, besteht jedoch auch noch in den weiteren Phasen des Ausarbeitungsprozesses. Innerhalb dieser Konstellationen stehen themenspezifische Handlungsorientierungen im Vordergrund. Vorangetrieben werden meist gemeinsame interkommunale Ideen, welche sich positiv auf die in der Konstellation agierenden Gemeinden auswirken. In diesem Zusammenhang tragen ähnliche strukturelle Ausgangspositionen beziehungsweise gemeinsam wahrgenommene Herausforderungen zu engen Konstellationen zwischen den Nachbargemeinden bei. Den BürgermeisterInnen

solcher Akteurskonstellationen ist die Tatsache klar, dass sie mit netzwerkartigen Kooperationen mit Nachbargemeinden eine stärkere Ausgangsposition für die tatsächliche inhaltliche strategische Gestaltung der Region Obersteiermark Ost darstellen.

„Das ist projektbezogen, wenn wir sagen Tourismus oder Zuzug oder Wohnbau. Wie geht man um mit Beständen, die nicht mehr passen, dann finden sich ein paar zusammen, die dasselbe Thema beschäftigt. Entweder ist das projektbezogen gemeindeübergreifend, oder dann schon auch regional.“ (I9, Z. 375)

Zusätzlich zu der eher themenspezifischen Bindung zwischen den BürgermeisterInnen, wirken, wie die empirische Untersuchung zeigt, auch noch die institutionellen Rahmenbedingungen der LEADER-Regionen, aber auch verschiedener Verbände zur interkommunalen Zusammenarbeit der Nachbargemeinden bei. Aufgrund der zahlreichen Treffen in den verschiedenen Gremien wissen die BürgermeisterInnen bezüglich der Ideen und Vorstellungen ihrer KollegInnen genau Bescheid, darüber hinaus bestehen schon vor dem eigentlichen Ausarbeitungsprozess erste Abstimmungen und Ideen zu interkommunale Projekte. Neben diesen institutionell gefestigten Treffen trifft sich ein Teil der BürgermeisterInnen auch regelmäßig in den eher informell abgehaltenen Bürgermeisterstammtischen. Ähnlich wie in den institutionellen Gremien bilden sich auch innerhalb solcher informeller Stammtische erste Ideen bezüglich einer interkommunalen Zusammenarbeit. Neben der im vorigen Kapitel angesprochenen Vorarbeit des Regionalmanagers als Moderator dienen diese regelmäßigen Treffen der unterschiedlichen BürgermeisterInnen zu einer vorab durchgeführten Harmonisierung der Meinungsvielfalt in der Region Obersteiermark Ost.

„Wir haben uns eh ohnehin schon, wie ich vorhin schon erzählt hab, das ist ein Stück Entwicklung der Gesellschaft, das man halt mit dem unmittelbaren Nachbarn oder mit anderen Kollegen zusammensitzt und dabei etwas ausredet. Da muss ich jetzt nicht Gesetz dafür haben, es hat eh stattgefunden.“ (I9, Z. 369)

5.5.2. Gemeindeinterne Akteurskonstellationen

Es werden in der empirischen Untersuchung nicht nur Akteurskonstellationen zwischen den BürgermeisterInnen der Nachbargemeinden festgestellt, sondern die BürgermeisterInnen

bilden im strategischen Ausarbeitungsprozess weitere Akteurskonstellationen mit den Schlüsselpersonen der jeweiligen Gemeinden. Unter den Schlüsselpersonen finden sich in der Analyse Personen unterschiedlicher Bereiche, wie zum Beispiel UnternehmerInnen aus der Gemeinde, aber auch lokale Stakeholder von sozialen Einrichtungen, wie den Schulen, Jugendeinrichtungen oder Vereinen. (Siehe Kapitel 5.4.2.2.) Zwar steht innerhalb dieser Akteurskonstellation die Entwicklung der eigenen Gemeinde in Vordergrund, zudem wird innerhalb dieser Konstellationen verstärkt über konkrete Projekte nachgedacht, wie die empirische Untersuchung jedoch zeigt, haben viele dieser Ideen einen interkommunalen Charakter beziehungsweise sind für die gesamte Region Obersteiermark Ost bedeutend.

Im Zusammenhang mit den letztgenannten Akteurskonstellationen gilt der/die BürgermeisterIn zusätzlich als Bindeglied zwischen der übergeordneten Region und den gemeindeinternen Schlüsselpersonen. Hierbei nimmt der/die jeweilige BürgermeisterIn eine bedeutende Rolle ein, was den Informationstransfer anbelangt. So verteilt der/die BürgermeisterIn einerseits die Neuigkeiten bezüglich der Arbeit innerhalb der gesetzlich definierten Gremien. In diesem Zusammenhang hängt es sehr stark vom/von der BürgermeisterIn ab, inwiefern die ortsansässigen Schlüsselpersonen von der Arbeit innerhalb der Region Obersteiermark Ost informiert werden. So stellt die empirische Untersuchung auch vereinzelt Fälle fest, in denen der Informationstransfer zwischen der Region und den gemeindeinternen Schlüsselpersonen nicht perfekt funktioniert. Für die Schlüsselpersonen wichtige Informationen werden dabei nicht oder unzureichend weitergegeben. Aufgrund des engen Kontaktes mit den gemeindeinternen Schlüsselpersonen hat der/die BürgermeisterIn andererseits wiederum einen Zugang zu wichtigen Informationen, welche für den strategischen Ausarbeitungsprozess bedeutend sind.

5.5.3. Akteurskonstellation zwischen den BürgermeisterInnen der Städte

Im davorliegenden Kapitel wurde die besondere Stellung der Städte im strategischen Ausarbeitungsprozess der Region Obersteiermark Ost näher dargelegt. Wie dabei dargestellt wurde, gelten die Städte aufgrund ihrer vorhandenen Ressourcen und ihrer Einbindungen in sämtlichen Gremien als wesentliche Treiber der regionalen Zusammenarbeit. Zusätzlich stellt die hier durchgeführte Analyse fest, dass in diesem Governance-Regime jene größeren Städte eng zusammenarbeiten und somit eine eigene Akteurskonstellation bilden. Wie schon

erwähnt wurde, wird die hier angesprochene Akteurskonstellation zum einen dadurch getragen, dass sich die beteiligten Akteure in vielen verschiedenen Gremien gemeinsam treffen, wie zum Beispiel im Städtebund.

„Das ist auch wieder so. Größere Bürgermeister unterhalten sich ab und zu untereinander, weil sie beim Landesvorstand dort sind oder was weiß ich und so entsteht auch einiges, nicht.“ (I6, Z. 585)

Zum anderen sind die Städte der Region Obersteiermark Ost mit ähnlichen strukturellen Herausforderungen konfrontiert, wie zum Beispiel ein Zuzugsmanagement, oder eine Profilierung der Städte im nationalen, aber darüber hinaus auch im internationalen Vergleich. Somit findet sich in dieser Konstellation eine fast einheitliche Handlungsorientierung. Aufgrund dieser gemeinsamen Handlungsorientierung treten die Städte auch leichter miteinander in Kontakt. Sie wissen um die Angelegenheiten und die Rolle ihrer Kollegen Bescheid und agieren demnach auf Augenhöhe miteinander.

„Ich sehe jetzt einen Unterschied, wenn man bei den großen Städte Kapfenberg, Leoben, Bruck, Mürzzuschlag, die auf Augenhöhe agieren, da sind die kleineren Gemeinden nicht so relevant.“ (I8, Z. 63)

Im vorigen Kapitel wurde die Gefahr angesprochen, dass im strategischen Ausarbeitungsprozess die städtischen BürgermeisterInnen gegenüber ihren KollegInnen der ländlichen Gemeinden eine bedeutendere Position einnehmen. Diese Gefahr der Abkoppelung wird demnach durch das Auftreten solch einer städtischen Akteurskonstellation noch verstärkt. Mit der Folge, dass in der Wahrnehmung anderer Akteure diese Akteurskonstellation als jene gilt, welche die strategischen Inhalte und Ausrichtungen der Region Obersteiermark Ost exklusiv bestimmen, wie das untenstehende Zitat als Beispiel zeigt.

„Und die reden sich das eher auf der Städteebene aus. Da hab ich den Eindruck oft.“ (I8, Z. 246)

5.5.4. Der Regionalvorstand als Akteurskonstellation

Im Kapitel 5.2.2. wird der Regionalvorstand, als regelmäßig stattfindendes und gesetzlich definiertes Gremium der Region Obersteiermark Ost, als eigener Abschnitt des strategischen Ausarbeitungsprozesses definiert. Zusätzlich identifiziert die empirische Untersuchung den Regionalvorstand als eigene Akteurskonstellation. Anders als die zuvor vorgestellten Akteurskonstellationen, welche sich weitestgehend aus gemeinsamen Handlungsorientierungen konstituieren, finden sich die Akteure dieser Konstellation aus externen, institutionellen Beweggründen in regelmäßigen Abständen ein. Das besondere dieser Akteurskonstellation ist somit, dass Akteure unterschiedlicher Hintergründe und Ansichten mitwirken. Wiederum sind es die BürgermeisterInnen der größeren Städte, aber darüber hinaus auch ein bestimmter Teil der BürgermeisterInnen der kleineren Gemeinden, welche in der Akteurskonstellation teilnehmen. Darüber hinaus findet sich auch ein Teil der gesetzlich definierten nicht stimmberechtigten innerhalb dieser Akteurskonstellation ein. Somit stellt der Regionalvorstand als Akteurskonstellation ein kleines Abbild der regionalen Zusammenarbeit der Region Obersteiermark Ost dar. Innerhalb des strategischen Ausarbeitungsprozess nimmt diese Akteurskonstellation eine entscheidende Stellung ein, da sie schlussendlich den konkreten inhaltlichen strategischen Entwurf für den weiteren Beschluss in der Regionalversammlung zusammenstellt. Wie das Kapitel 5.2.2. schon zeigte, lassen sich innerhalb dieser Akteurskonstellation kompetitive Governance-Formen ausmachen. Es handelt sich hierbei um eine ständige inhaltliche Diskussion zwischen den Akteuren. In diesem Zusammenhang nimmt der Regionalmanager der Region Obersteiermark Ost eine wesentliche Rolle innerhalb der Konstellation ein, indem er nicht nur als Moderator wesentliche Vorarbeit zur Harmonisierung leistet, sondern die unterschiedlichen Meinungen und Ideen aus der Konsolidierungsphase zu einer geordneten inhaltlichen Konkretisierung als Diskussionsbasis für den Regionalvorstand zusammenbringt.

5.5.5. Zusammenfassende Darstellung der Akteurskonstellationen

Auch innerhalb des Governance-Regimes zur Ausarbeitung der regionalen Entwicklungsstrategie beziehungsweise des regionalen Arbeitsprogrammes finden sich unterschiedliche Akteure zu Akteurskonstellationen zusammen. Wiederum sind es die BürgermeisterInnen, die als Bindeglied in den verschiedenen Akteurskonstellationen, sei es

bei der Zusammenarbeit zwischen den Nachbargemeinden, zwischen den gemeindeinternen Schlüsselakteuren oder zwischen den regionalpolitischen Akteuren im Regionalvorstand, eine besondere Rolle einnehmen. Sind es die gemeindeinternen Akteurskonstellationen beziehungsweise die Konstellationen zwischen den Nachbargemeinden, welche die ersten inhaltlichen Überlegungen zur strategischen Ausgestaltung vorlegen, nimmt der Regionalvorstand als eigene Akteurskonstellation die entscheidenden Schritte für den endgültigen inhaltlichen Entwurf vor.

5.6. Die erkennbaren Chancen und Herausforderungen des strategischen Ausarbeitungsprozesses

Nachdem die empirische Untersuchung mit Hilfe von Kategorien den strategischen Ausarbeitungsprozess in der Region Obersteiermark Ost als Governance-Regime genauer darstellte, soll zum Abschluss aus den gewonnen Erkenntnissen eine Bewertung aufgestellt werden. Hierbei sollen die Chancen und Herausforderungen, welche mit dem neuen Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz bezüglich der Ausarbeitung der regionalen Entwicklungsstrategie und des regionalen Arbeitsprogrammes einhergehen, gegenübergestellt werden. (Siehe Abbildung 21)

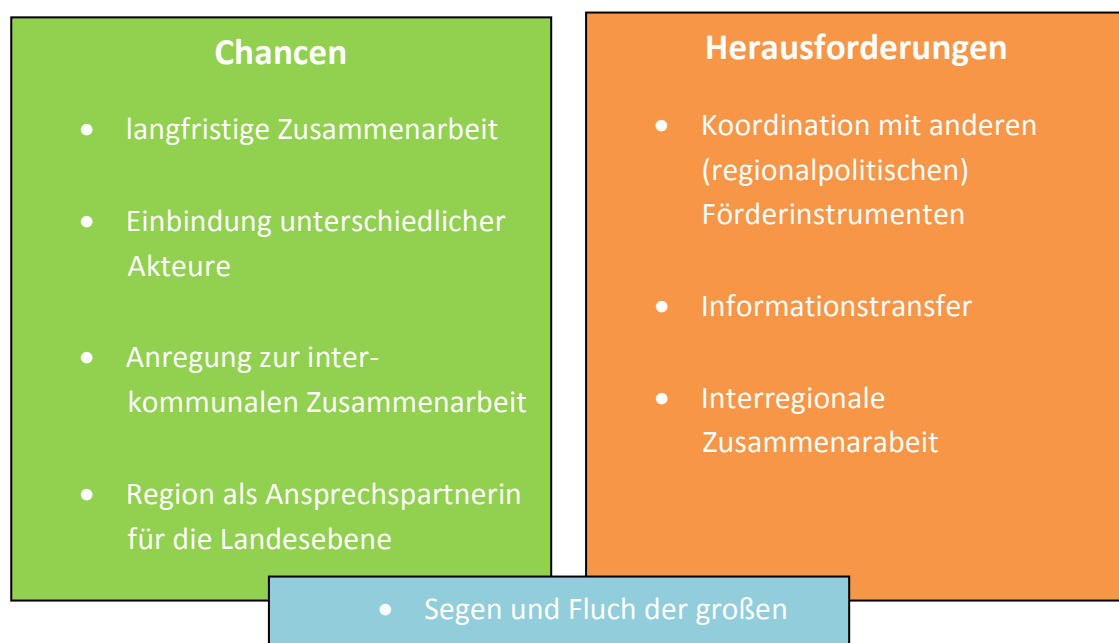


Abbildung 21: Die Chancen und Herausforderungen innerhalb des strategischen Ausarbeitungsprozesses in der Region Obersteiermark Ost

5.6.1. Die erkennbaren Chancen

Im Rahmen der hier durchgeführten Untersuchung lassen sich bestimmte Chancen in Bezug auf die regionale Zusammenarbeit für die Region Obersteiermark Ost beziehungsweise für das Land Steiermark ausmachen, die in weiterer Folge näher erläutert werden sollen.

Die Analyse des institutionellen Rahmens hat aufgezeigt, dass mit dem Inkrafttreten des Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz ein gesetzliches Fundament geschaffen worden ist, welches eine langfristige Auseinandersetzung mit der regionalen Gestaltung in der Region Obersteiermark Ost erlaubt. Zum einen wird mit der gesetzlichen Definition der regionalen Entwicklungsstrategie und des regionalen Arbeitsprogrammes ein fixer situativer Rahmen für eine regelmäßige regionale Zusammenarbeit in der Region Obersteiermark Ost geschaffen. So sehen sich die teilhabenden Akteure laufend mit den Agenden der Region Obersteiermark Ost konfrontiert, gerade die breit aufgestellte Konsolidierungsphase sorgt dabei für eine nicht endende gedankliche Auseinandersetzung bezüglich der strategischen Gestaltung der Region. Zum anderen stellt das im Steiermärkischen Landes- und Regionalgesetz neu definierte fixe jährliche Budget eine Basis dar, die nicht nur den Ansporn zur regionalen Zusammenarbeit weiter erhöht, sondern dem Regionalmanagement eine finanzielle Sicherheit für eine langfristige Arbeit gibt.

„Also der erste Punkt und einer der wichtigsten Punkte ist, dass man für Regionalentwicklungsprojekte im regionalen Kontext ein garantiertes jährliches Budget hat zur Umsetzung von regionalen Strategien und regionalen Projekten. Das hat es in dieser Art und Weise noch nie gegeben und gibt es sonst in Österreich auch nicht.“ (I4, Z. 46)

Wie die Analyse der im Ausarbeitungsprozess teilnehmenden Akteure gezeigt hat, bezieht das neue Gesetz ohnehin schon eine umfangreiche Auswahl an regionalpolitischen Schlüsselpersonen als Mitglieder des Regionalvorstandes beziehungsweise der Regionalversammlung ein. Neben den BürgermeisterInnen stellen sich gerade die VertreterInnen des Landes sowie weiterer Interessensvertretungen wie Wirtschaftskammer, Arbeiterkammer, AMS oder Industriellenvereinigung als einflussreiche Akteure heraus. Jedoch zeigte eine tiefere Analyse mit dem Untersuchungsgegenstand, dass auch darüber hinaus Personen am Ausarbeitungsprozess mitwirken, welche gesetzlich nicht festgehalten werden. Vor allem die Konsolidierungsphase mit ihrem informellen, offenen Charakter und

ihrer netzwerkartigen Governance-Form erlaubt es, dass auch weitere interessierte Personen zur regionalen Mitgestaltung aktiviert werden. Innerhalb dieser netzwerkartigen Formen der Zusammenarbeit nehmen die BürgermeisterInnen sowie der Regionalmanager eine Schlüsselrolle ein, indem sie den Kontakt zwischen den interessierten Personen und der Region herstellen.

Inwieweit Ideen und inhaltliche Vorschläge der Akteure sich im endgültigen Entwurf wiederfinden, hängt, wie schon in der tieferen Analyse festgestellt wurde, sehr stark von der Argumentation der treibenden Akteure ab. Ein wichtiger Aspekt ist in diesem Zusammenhang das Einbeziehen von regionalen PartnerInnen. Vor allem jene Ideen mit einem interkommunalen Charakter finden im Ausarbeitungsprozess großen Anklang. Zudem sollen die von den regionalen Schlüsselpersonen kommenden Anregungen auch als weitere Chance lässt sich aus der Analyse deshalb festhalten, dass die interkommunale Zusammenarbeit mit dieser neuen institutionellen Verankerung vorangetrieben wird. Gerade in der Konsolidierungsphase mit den netzwerkartigen Strukturen zeigt sich diese interkommunale Ausrichtung. Wie die Ergebnisse zeigen, finden sich dabei die BürgermeisterInnen der Nachbargemeinden als wichtige Akteurskonstellationen im Ausarbeitungsprozess zusammen.

Eine weitere Chance, welche sich in der Analyse zeigte, betrifft die Zusammenarbeit zwischen der institutionell gestärkten Region Obersteiermark Ost und der übergeordneten Landesebene. Ein Zweck hinter dem neuen Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz ist, die Zusammenarbeit zwischen dem Land und den sieben Regionen institutionell zu regeln. Gerade im Bereich Regionalentwicklung steht nun den Behörden des Landes mit der Region Obersteiermark Ost als gesetzlich fest verankerten korporativen Akteur eine Ansprechpartnerin auf Augenhöhe zur Seite. Wichtige Themen und Inhalte bezüglich der Regionalentwicklung müssen nicht mit den jeweiligen Gemeinden der Region einzeln besprochen werden, sondern können auf der regionalen Ebene erörtert werden. Dies betrifft auch die hier skizzierte Ausarbeitung der regionalen Entwicklungsstrategie beziehungsweise des regionalen Arbeitsprogrammes. So müssen diese, wie in der Vorstellung der Ergebnisse erwähnt wurde, mit der übergeordneten Landesentwicklungsstrategie inhaltlich übereinstimmen. Als Bindeglied zwischen Region

Obersteiermark Ost und dem Land findet sich im konkreten Ausarbeitungsprozess deshalb auch ein/e VertreterIn des Landes ein.

5.6.2. Die erkennbaren Herausforderungen

Zwar zeigen die Erkenntnisse aus der empirischen Untersuchung, dass mit der neuen institutionellen Regelung der Regionalentwicklung in der Steiermark verschiedene Chancen einhergehen, welche im davorliegenden Kapitel vorgestellt wurden, darüber hinaus können aber auch bestimmte Herausforderungen identifiziert werden, welche in den folgenden Absätzen näher vorgestellt werden sollen.

Die Analyse des institutionellen Rahmens konnte nicht nur das Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungsgesetz als bestimmende Institution ausmachen, sondern eine Vielzahl von weiteren Institutionen, welche im davorliegenden Kapitel dieser Arbeit genauer vorgestellt wurden. Wie dabei gezeigt wurde, ergänzen sich die meisten der unterschiedlichen Institutionen, jedoch wurden auch divergierende Einflüsse festgestellt. Zum einen erkennt die Analyse Probleme bezüglich der Terminfestsetzung der gesetzlich definierten Gremien. Vor allem für all jene Mitglieder, welche einen Sitz im Bundesrat, im Nationalrat oder im Landtag haben, gibt es unvereinbare institutionelle Einflüsse. Ein weiteres Problemfeld betrifft, wie aus der Analyse hervorgeht, die Koordination mit den verschiedenen LEADER-Regionen, welche innerhalb der Region Obersteiermark Ost agieren. Zwar gibt es zwischen den LEADER-Regionen und der Region Obersteiermark Ost einen Kontakt, insbesondere zwischen der LEADER-Region Mariazellerland-Mürztal und dem Regionalmanagement Obersteiermark Ost besteht auch eine enge inhaltliche Abstimmung, jedoch finden sich auch Diskrepanzen zwischen diesen zwei regionalpolitischen Förderinstrumenten. Sowohl die Region Obersteiermark Ost, als auch die LEADER-Regionen bauen auf institutionell verankerte Gremien auf. Bezüglich des Einsatzes der einzelnen Akteure zeigt sich hierbei eine Konkurrenzsituation, mit der Folge, dass in der Analyse bestimmte Akteure ausfindig gemacht werden können, die auf Kosten der übergeordneten regionalen Zusammenarbeit ihren Fokus ausschließlich auf die LEADER-Regionen legen. Dies betrifft gerade jene BürgermeisterInnen des ländlichen Raumes, die mit bottom-up initiierten LEADER-Projekten in ihrer Gemeinde aktiv sind. Im Zusammenhang mit den gerade erwähnten Problemfeldern stellt die Analyse deshalb einen Handlungsbedarf bezüglich der

Koordination der unterschiedlichen in der regionalen Zusammenarbeit wirksamen Institutionen fest. Hierbei agieren die verschiedenen Institutionen parallel, ohne die benachbarten Regelungssysteme einzubeziehen.

„Ja, das ist ganz furchtbar. Ehrlich, da bin ich der Meinung, alles zusammen, weil es macht überhaupt keinen Sinn, es gibt auch noch die alten Vereine des Regionalmanagements und, und, und. Das muss man zu einem zusammenführen. Jetzt haben wir ein Gesetz, jetzt müssen wir das machen.“ (I7, Z. 203)

Wie zuvor aufgezeigt wurde, kann die umfangreiche Einbindung sämtlicher regionaler Schlüsselpersonen in den strategischen Ausarbeitungsprozess durchaus als Chance für die Region Obersteiermark Ost gewertet werden. Wie die empirische Untersuchung jedoch zeigt, besteht innerhalb der Region Obersteiermark Ost die Herausforderung, in Bezug auf die Erarbeitung der regionalen Entwicklungsstrategie beziehungsweise des regionalen Arbeitsprogrammes die einzelnen BürgerInnen zur Mitgestaltung zu aktivieren. Hierbei fehlt es wiederum an geeigneten niederschweligen, partizipativen Instrumenten, welche auch die über die Fachöffentlichkeit hinaus betreffenden Personen ansprechen. Eine übereinstimmende Meinung bei den InterviewpartnerInnen besteht auch darin, dass die BürgerInnen von der Arbeit der Region Obersteiermark Ost und in speziellen vom strategischen Ausarbeitungsprozess kaum Kenntnis haben.

Anknüpfend an die letztgenannte Herausforderung zeigt die empirische Untersuchung auch Schwächen bezüglich der Verbreitung von Informationen, welche den Ausarbeitungsprozess, sowie in weiterer Folge die eigentlichen strategischen Dokumente der Region Obersteiermark Ost betreffen. Zwar konnte die Analyse darlegen, dass gerade der Regionalmanager und die jeweiligen BürgermeisterInnen Informationen an interessierte Personen weitergeben, jedoch wurde in diesem Zusammenhang festgestellt, dass es vor allem auf den/die einzelne/n BürgermeisterIn ankommt, inwieweit die gemeindeinternen regionalen Schlüsselpersonen informiert werden. Als problematisch für die regionale Zusammenarbeit stellte sich in der empirischen Untersuchung die Tatsache heraus, dass innerhalb bestimmter Gemeinden nicht derselbe Informationsstand bezüglich der Inhalte des strategischen Ausarbeitungsprozess gegeben ist. In diesem Zusammenhang zeigte sich ein ungleicher Informationsstand zwischen dem/der BürgermeisterIn, welche/r aufgrund der

engen Einbindung in den diversen Akteurskonstellationen meistens umfangreich informiert ist, und den weiteren gemeindeinternen Schlüsselpersonen, die abhängig vom/von der BürgermeisterIn reichlich oder mäßig Kenntnisse über den Ausarbeitungsprozess besitzen.

Neben einer strategischen Abstimmung zwischen dem Land und den jeweiligen Regionen fordert das neue Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungsgesetz auch eine Abstimmung zwischen den verschiedenen Regionen. Diese Forderung nach einer interregionalen Zusammenarbeit trifft gerade auf die Region Obersteiermark Ost zu, da sie beispielsweise aufgrund ihrer Wirtschaftsstruktur (Siehe Kapitel 4.1.3.) starke funktionale Interdependenzen mit der Nachbarregion Obersteiermark West aufweist. Innerhalb der Analyse des strategischen Ausarbeitungsprozess können jedoch keine Anzeichen festgehalten werden, die auf eine interregionale Zusammenarbeit schließen lassen. Zwar orientiert sich die Region Obersteiermark Ost an die übergeordneten strategischen Inhalte des Landes und kann hiermit eine gewisse inhaltliche Abstimmung gewähren, eine konkrete interregionale Zusammenarbeit mit den Nachbarregionen ist in der Untersuchung jedoch nicht erkennbar und wird auch von den meisten InterviewpartnerInnen so nicht wahrgenommen.

„Wo es sicher noch mehr Abstimmungsbedarf gibt, was jetzt kaum passiert, oder viel zu wenig passiert, ist zwischen den Regionen.“ (I4, Z. 186)

5.6.3. Die Städte der Region Obersteiermark Ost als Segen und Fluch der regionalen Zusammenarbeit

Innerhalb der Bewertung nehmen die Städte eine Sonderstellung ein, da diese in der empirischen Untersuchung sowohl als Chance, als auch als Herausforderung für die regionale Zusammenarbeit identifiziert werden können. Wie die genauere Darstellung der Analysekategorie „Akteure“ gezeigt hat, stehen insbesondere den Städten der Region Obersteiermark Ost aufgrund ihrer strukturellen Gegebenheiten wie einer verhältnismäßig hohen Bevölkerungsanzahl und einer wirtschaftlichen starken Position (Siehe Kapitel 5.4.1.1.) Ressourcen zur Verfügung, welche im strategischen Ausarbeitungsprozess für die einzelnen Städte, darüber hinaus aber auch für die gesamte Region vorteilhaft sind. In diesem Zusammenhang zeigen die empirischen Ergebnisse auf, dass die Städte bei der tatsächlichen Projektumsetzung nicht nur auf eine größere finanzielle Grundausstattung

zurückgreifen können, sondern innerhalb ihrer Verwaltungen ein breites Angebot an fachlichem Personal mit einem implizierten Wissen vorweisen können. So gesehen gilt die Mitwirkung der Städte im strategischen Ausarbeitungsprozess als Chance, da so wichtige Ressourcen für die gesamte Region bereitgestellt werden können.

Zusätzlich bilden die BürgermeisterInnen der Städte im strategischen Ausarbeitungsprozess eine eigene Akteurskonstellation. Wie gezeigt werden konnte, finden sich die BürgermeisterInnen bei diversen institutionellen, aber auch informellen Treffen regelmäßig zusammen und stehen so in einem intensiven interkommunalen Informationsaustausch. Innerhalb dieses Austausches finden sich unter anderem auch Inhalte bezüglich der regionalen Ausrichtung. Hierbei können weitere Chancen für die hier durchgeführte Bewertung festgestellt werden. Zum einen werden die unterschiedlichen Meinungen und Ansichten der BürgermeisterInnen in Vornherein, innerhalb der Konsolidierungsphase, koordiniert und ausgehandelt. Zum anderen gilt diese Akteurskonstellation wegen dem starken interkommunalen Austausch auch als eine treibende Kraft im strategischen Ausarbeitungsprozess.

Eine Sonderstellung nehmen die Städte in dieser Bewertung deshalb ein, weil sie neben den gerade ausgeführten Chancen gleichzeitig auch Herausforderungen für die regionale Zusammenarbeit mit sich bringen. Die Städte mit ihren zur Verfügung stehenden Ressourcen gelten nicht nur im positiven Sinne als treibende Kräfte der regionalen Zusammenarbeit. Die empirische Untersuchung identifizierte diesbezüglich auch kritische Meinungen insbesondere von BürgermeisterInnen ländlicher Gemeinden. Einerseits finden sich kritische Positionen, welche die Gefahr sehen, dass die restlichen Akteure, vor allem die BürgermeisterInnen der ländlichen Gemeinden, bei der inhaltlichen Erstellung der regionalen Entwicklungsstrategie beziehungsweise des regionalen Arbeitsprogrammes von jenen KollegInnen der Städte abgehängt werden. Andererseits kann die empirische Untersuchung auch schon BürgermeisterInnen ausmachen, welche sich tatsächlich abgehängt fühlen. Gerade die wahrgenommene Dominanz der Städte wirkt sich bei jenen sich abgehängt fühlenden BürgermeisterInnen durch ein Desinteresse bezüglich der regionalen Zusammenarbeit und der regionalen Ausrichtung aus. Die große Herausforderung in diesem Zusammenhang besteht darin, die genannten Vorteile der großen Städte für die

regionale Zusammenarbeit so zu nutzen, dass gleichzeitig die Potenziale und Anliegen der ländlichen Gemeinden im selben Ausmaß mitberücksichtigt werden.

5.7. Handlungsempfehlungen

Aus den Erkenntnissen der Untersuchung, insbesondere aus der durchgeführten Bewertung, lassen sich bestimmte Handlungsempfehlungen für die im Governance-Regime teilhabenden Akteure ableiten. Die in dieser Arbeit herausgearbeiteten Handlungsempfehlungen richten sich mit der Steiermärkischen Landesregierung an den eigentlichen Gesetzgeber des Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz, an die Region Obersteiermark Ost als eigener korporativer Akteur, sowie an die am Ausarbeitungsprozess teilnehmenden Personen.

Wie im Kapitel 5.2. ersichtlich wurde, bieten vor allem die sanften netzwerkartigen Governance-Formen der Konsolidierungsphase Raum für eine inhaltliche Mitbestimmung der einzelnen Akteure. Hierbei entscheidet vor allem die Vorbereitung der Ideen und Vorschläge, inwieweit diese im weiteren Verlauf des Ausarbeitungsprozesses mitbehandelt werden. Als wesentlich für die einzelnen teilhabenden Akteure empfiehlt sich daher, auf der einen Seite die Ideen mit schlüssigen Argumenten inhaltlich gut auszureifen, und auf der anderen Seite durch vorhandene Partnerschaften, wie zum Beispiel Partnerschaften mit Nachbargemeinden oder anderen regionalen Schlüsselpersonen, das interkommunale beziehungsweise regionale Interesse stärker hervorzuheben. Insbesondere soll die Konsolidierungsphase neben dem Regionalvorstand und der Regionalversammlung als wichtiger Teil des strategischen Ausarbeitungsprozesses verstärkt für die teilhabenden Akteure erkennbar werden.

Wie die empirische Untersuchung gezeigt hat, wirkt das Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungsgesetz zwar als einflussreichstes institutionelles Regelsystem innerhalb des hier skizzierten Governance-Regimes, jedoch stellte die genauere Analyse verschiedene Konkurrenzsituationen mit anderen mitwirkenden Institutionen fest. In diesem Zusammenhang besteht Handlungsbedarf, die unterschiedlichen, zurzeit parallel laufenden Institutionen miteinander zu verknüpfen beziehungsweise die Kompetenzen zwischen den verschiedenen Institutionen klar aufzuteilen, um so eine bessere inhaltliche und administrative Koordination für die teilhabenden Akteure zu gewährleisten. Ziel ist es dabei,

die Vorteile der unterschiedlichen Institutionen für die regionale Zusammenarbeit hervorzuheben und die aus den institutionellen Überschneidungen entstehende Mehrarbeit zu minimieren. Schlussendlich müssen sich vor allem die gesetzgebenden Instanzen die Frage stellen, welche Institutionen sinnvoll für die Regionalentwicklung sind und welche eher hinderlich. Wie das untenstehende Zitat zeigt, gibt es hierzu von den Akteuren auch schon erste Überlegungen:

„Auf der anderen Seite brauchen wir natürlich all die vielen LEADER-Regionen, Regionalmanagements und noch Unter- und Nebenorganisationen mit Sicherheit morgen nicht mehr. Darüber muss man wirklich nachdenken und handeln letztlich, weil hier geht viel Geld verloren, hier geht viel Kraft verloren und das schlimmste ist, es geht viel Zeit verloren.“
(I12, Z. 184)

Eine weitere Herausforderung, welche in der Bewertung des Governance-Regimes angesprochen wurde, besteht in der einflussreichen Stellung der Städte als eigene Akteurskonstellation. Für die Region Obersteiermark Ost gilt es, die Vorteile aus der intensiven Zusammenarbeit der Städte zu nutzen ohne die restlichen Gemeinden und Akteurskonstellationen außer Acht zu lassen, welche genauso positive inhaltliche Beiträge für die Region Obersteiermark Ost ausarbeiten. Der in diesem Zusammenhang wichtigste Bestandteil einer weiterhin guten regionalen Zusammenarbeit ist der gemeinsame Kontakt auf Augenhöhe. Das heißt nicht, die intensive Akteurskonstellation zwischen den Städten in der Region aufzubrechen, vielmehr benötigt es neben den jeweiligen Akteurskonstellationen zwischen den Nachbargemeinden eine engere allgemeine Kooperation unter den ländlichen Gemeinden, um so die eigenen Ideen und Belange besser auf regionaler Ebene kommunizieren zu können. Gerade in der zweiten Phase, im Regionalvorstand, müssen dabei die ausgewählten Mitglieder der kleineren Gemeinden stärker als VertreterInnen für die gesamten ländlichen Gemeinden in der Region agieren.

Die empirische Arbeit stellt im Rahmen des strategischen Ausarbeitungsprozesses eine intensive Kommunikation zwischen den Akteuren fest. Vor allem innerhalb der Konsolidierungsphase, in der die erste inhaltliche Zusammenstellung für die strategische Ausrichtung der Region Obersteiermark Ost erfolgt, aber auch in den weiteren Phasen des Ausarbeitungsprozesses stehen die teilnehmenden Akteure ständig miteinander in Kontakt.

Als entscheidend für die Kommunikation zwischen den Akteuren stellte sich in der Analyse der Regionalmanager heraus, welcher als Moderator die netzwerkartigen Beziehungen innerhalb des Governance-Regimes koordiniert und die Informationen aus den vielen gemeinsamen Gesprächen sammelt und verteilt. Hier gilt es, die kommunikative Arbeit des Regionalmanagers weiterhin zu stärken. Neben dem Regionalmanager agieren insbesondere die jeweiligen BürgermeisterInnen als Medium zwischen der Region und den gemeindeinternen Schlüsselpersonen. Wie die Analyse zeigt, hängt es dabei von den einzelnen BürgermeisterInnen ab, inwieweit die Informationen aus den regionalen Gremien an die weiteren Schlüsselpersonen der Gemeinde weiterkommuniziert werden. Zwar stellt die Untersuchung in diesem Zusammenhang einen kontinuierlichen Informationsaustausch fest, jedoch finden sich in Interviews auch kritische Stellungnahmen bezüglich der Informationsweitergabe von einzelnen BürgermeisterInnen. Als Lösungsvorschlag bietet sich dabei ein übergeordnetes frei zugängliches Informationsmedium an, welches intensiv über die Arbeit der Region Obersteiermark Ost berichtet. Dieses übergeordnete Medium soll nicht nur den Informationsaustausch innerhalb der Region Obersteiermark Ost erleichtern, sondern auch den interregionalen Austausch. Auch im letztgenannten Fall konnte die Untersuchung einen Aufholbedarf feststellen.

Anknüpfend an den letzten Punkt zeigte sich in der Untersuchung auch, dass die außerhalb der Fachöffentlichkeit verorteten Personen wenig bis keine Kenntnisse über die regionale Zusammenarbeit im Allgemeinen und über den strategischen Ausarbeitungsprozess im Speziellen haben. Auch in diesem Fall schlägt diese Arbeit ein übergeordnetes Informationsmedium vor, das regelmäßig über die Aktivitäten der Region, über die konkreten Projekte hinaus, berichtet. Zusätzlich können niederschwellige partizipative BürgerInnenveranstaltung, wie BürgerInnenforen oder Planungsspiele, zu einer Aktivierung der Bevölkerung beitragen. Gerade innerhalb der Konsolidierungsphase finden sich für solch partizipative Methoden genügend Handlungsspielräume. Wie das untenstehende Zitat auch zeigt, gibt es von Seiten der InterviewpartnerInnen durchaus Interesse für solche Maßnahmen.

„Also eigentlich müsste es ein bisschen mehr ein top-down und button-up gemeinsam so ein Prozess sein, nicht, der die Bevölkerung einbezieht, vielleicht auch jenseits aller

Anspruchsgruppen, die ja Interessen anmelden, bei der Wirtschaftskammer oder was weiß ich, oder der üblichen Stakeholder.“ (I10, Z. 105)

6. Fazit und kritische Würdigung der Arbeit

Die Analyse des Governance-Regimes im Rahmen der Ausarbeitung der regionalen Entwicklungsstrategie und des regionalen Arbeitsprogrammes in der Region Obersteiermark Ost hatte den Zweck, mit Hilfe der drei Kategorien institutioneller Rahmen, Akteure und Akteurskonstellationen die dahinterstehenden Prozesse und Strukturen der Interdependenzbewältigung in der Beispielregion näher darzustellen. Hierbei folgte die empirische Arbeit folgender übergeordneten Fragestellung:

- Welche Ausprägungsformen der Regional Governance lassen sich bei der Ausarbeitung der regionalen Entwicklungsstrategie und des regionalen Arbeitsprogrammes für die Region Obersteiermark Ost ausmachen?

Bei den insgesamt 16 semistrukturierten qualitativen Interviews, welche als überwiegende Methode zur Anwendung kamen, konnte ein überwiegend ähnliches Meinungsbild ausgemacht werden. Unterschiedliche Wahrnehmungen fanden sich insbesondere in Bezug auf die Frage, welche Akteure, inwieweit Einfluss auf die inhaltliche Ausarbeitung in der Region haben. Außerdem ließen sich allgemein verschiedene Meinungsbilder zum neu erstellten Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz ausmachen.

Die Analyse stellte innerhalb des Governance-Regimes drei unterschiedliche Phasen (Konsolidierungsphase, Regionalvorstand, Regionalversammlung) der strategischen Ausarbeitung fest, wobei jede der drei Phasen durch eine sich unterscheidende Akteurszusammensetzung, durch jeweils andere institutionelle Verankerungen sowie durch verschiedene Governance-Formen gekennzeichnet ist. Gerade die erste Phase hebt sich durch ihre offene und informelle Struktur ab, wohingegen der Regionalvorstand und die Regionalversammlung als zweite und dritte Phase des strategischen Ausarbeitungsprozesses einen engen formalisierten Rahmen vorweisen.

In der empirischen Untersuchung kann das Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungsgesetz als einflussreichste Institution ausgemacht werden. Diese nimmt durch die Definition des situativen Rahmens, sowie der meisten teilhabenden Akteure und der Gremien einen großen Teil des institutionellen Rahmens ein. Jedoch kann

der institutionelle Rahmen nicht alleine über das gerade erwähnte Gesetz beschrieben werden. Viel mehr tragen Institutionen der jeweiligen Gemeinden und der LEADER-Regionen, die sich innerhalb der Region Obersteiermark befinden, zum strategischen Ausarbeitungsprozess bei. Zusätzlich wirken auch die institutionellen Regelsysteme der übergeordneten Bundes- und Landesebene sowie der innerhalb der Region agierenden Verbände in den kollektiven Arbeitsprozess mit ein. Wie die empirische Untersuchung bei der Analyse des institutionellen Rahmens feststellen konnte, finden sich gerade zwischen dem Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz und den institutionellen Regelsystemen der LEADER-Regionen, darüber hinaus aber auch jener des Bundes und des Landes, konkurrierende Tendenzen. Zum Vorschein kam diese Konkurrenzsituation in der empirischen Untersuchung im Rahmen von dargestellten Problemen bei der gemeinsamen Terminvereinbarung für die Gremien, aber darüber hinaus auch bei der unterschiedlichen Motivation zur regionalen Zusammenarbeit.

Wie erwähnt, werden die am strategischen Ausarbeitungsprozess teilhabenden Akteure insbesondere durch den institutionellen Rahmen des Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetzes definiert. Hierbei wird zwischen den jeweiligen BürgermeisterInnen, den Nationalrats- und Landtagsabgeordneten sowie den Bundesräten als stimmberechtigte Mitglieder auf der einen Seite und den VertreterInnen bestimmter Interessensvertretungen und Behörden als nicht stimmberechtigte Mitglieder auf der anderen Seite unterschieden. Zusätzlich zu diesen institutionell definierten Mitgliedern werden innerhalb der empirischen Untersuchung auch weitere Akteure festgestellt, welche zur inhaltlichen Gestaltung der regionalen Entwicklungsstrategie beziehungsweise des regionalen Arbeitsprogrammes in der Region Obersteiermark Ost mit beitragen. Neben den Landesräten, welche aus der Region stammen, sind es vor allem die regionalen Schlüsselpersonen, die insbesondere innerhalb der Konsolidierungsphase Ideen zur Ausrichtung der Region geben und vereinzelt auch in den weiteren Gremien eingeladen werden.

Innerhalb des strategischen Ausarbeitungsprozesses wirken die jeweiligen Akteure nicht im gleichen Maße an der inhaltlichen Gestaltung mit. Die empirische Untersuchung kann diesbezüglich ein unterschiedlich hohes Interesse bei den Akteuren ausmachen. Gerade die BürgermeisterInnen der großen Städte, die auf zusätzlich Ressourcen wie Fachpersonal oder

Finanzmitteln zurückgreifen können, aber darüber hinaus auch bestimmte BürgermeisterInnen der ländlichen Gemeinden zeigen großes Interesse am strategischen Ausarbeitungsprozess. Die BürgermeisterInnen sind es auch, die über ihre jeweiligen gemeindeinternen, netzwerkartigen Governance-Formen einen Informationsaustausch zwischen den regionalen Schlüsselpersonen und der übergeordneten Region Obersteiermark Ost herstellen. Dabei hängt es sehr stark vom/von der einzelnen BürgermeisterIn ab, wie intensiv dieser Kontakt konkret ist, insbesondere inwieweit die Informationen aus den regionalen Gremien an die gemeindeinternen Personen weitergegeben werden.

Eine bedeutende Rolle im strategischen Ausarbeitungsprozess nimmt der Regionalmanager beziehungsweise das gesamte Regionalmanagement der Region Obersteiermark Ost ein. Der Regionalmanager sammelt und koordiniert die unterschiedlichen Meinungen und Ideen aus den netzwerkartigen Governance-Formen der Konsolidierungsphase und bereitet diese für die weitere Phase des Ausarbeitungsprozesses auf. Wie die empirische Untersuchung dabei feststellte, bewirkt die Moderationsleistung des Regionalmanagers eine harmonische Zusammenarbeit in den weiteren Phasen. Diskrepanzen und divergierende Meinungen zwischen Akteuren werden so größtenteils innerhalb der Konsolidierungsphase aufgedeckt und in weiterer Folge ausgehandelt. Des Weiteren tritt der Regionalmanager auch als eigener Ideengeber innerhalb des Governance-Regimes auf, und gibt mit seinem Fachwissen wichtigen inhaltlichen Input.

Die in der empirischen Untersuchung identifizierten Akteure treten im Governance-Regime nicht eigenständig auf, sondern sind im Rahmen von Akteurskonstellationen organisiert. Je nach Akteurszusammensetzung lassen sich vier bedeutende Akteurskonstellationen (Konstellationen zwischen den Nachbargemeinden, gemeindeinterne Konstellationen, Konstellation zwischen den BürgermeisterInnen der Städte und der Regionalvorstand als Akteurskonstellation) ausmachen, welche im unterschiedlichen Maße am strategischen Ausarbeitungsprozess beteiligt sind. In der Untersuchung kommt es vor, dass bestimmte Akteure mehrmals in verschiedenen Akteurskonstellationen teilnehmen. Als Besonders erweist sich in der empirischen Untersuchung die Akteurskonstellation zwischen den BürgermeisterInnen der großen Städte. Wie schon erwähnt, nimmt diese Akteurskonstellation aufgrund der starken Positionen der einzelnen BürgermeisterInnen eine einflussreiche Rolle in der regionalen Zusammenarbeit ein. Die BürgermeisterInnen der

großen Städte werden in den Interviews so allgemein als bedeutende regionale Schlüsselpersonen wahrgenommen. Diese bieten mit den zusätzlichen Ressourcen einen wichtigen Input für die regionale Zusammenarbeit. Demgegenüber fanden sich in der empirischen Untersuchung auch kritische Meinungen, welche die bedeutende Stellung der Städte im strategischen Ausarbeitungsprozess als Gefahr für die regionale Zusammenarbeit ansehen. Gerade bei BürgermeisterInnen von ländlichen Gemeinden lässt sich in diesem Zusammenhang auch ein Gefühl des Abgehängt-Seins feststellen.

Am Ende soll der empirische Arbeitsprozess sowie die Ergebnisse nochmals kritisch durchleuchtet werden. Wie schon erwähnt wurde, fand die Datenerhebung kurz nach dem Inkrafttreten des Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetz statt. Es muss daher davon ausgegangen werden, dass kurz nach der Einführung des Gesetzes sich der Arbeitsprozess noch nicht vollständig ausgebildet hat. Im Laufe der nächsten Jahre wird der strategische Arbeitsprozess zunehmend routinierter ablaufen, die vorgefundenen Institutionen werden sich verfestigen beziehungsweise sich auflösen. Vor allem muss davon ausgegangen werden, dass der Kenntnisstand der Akteure bezüglich der regionalen Zusammenarbeit sich mit der Zeit vergrößern wird. Außerdem zeigte sich in der Untersuchung, dass mit der Einführung des Steiermärkischen Landes- und Regionalentwicklungsgesetzes zwar ein gänzlich neuer institutioneller Rahmen, welcher die regionale Zusammenarbeit in der Steiermark regelt, wirksam wurde, jedoch die historisch gewachsenen Institutionen als wichtige Einflussfaktoren im Governance-Prozess weiterbestehen. Die historische Entwicklung und der institutionelle Werdegang muss so bei der Governance-Analyse unbedingt mitberücksichtigt werden.

Die hier durchgeführte Untersuchung baut auf idiographischen methodologischen Ansätzen auf, wobei die Region Obersteiermark Ost als Fallbeispiel herangezogen wurde. Aufgrund der ausfindig gemachten Komplexität des Governance-Regimes können keine zuverlässigen Aussagen auf die Governance-Prozesse der anderen sechs Regionen gemacht werden. Zwar bildet das Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungsgesetz den gemeinsamen übergeordneten institutionellen Rahmen, wie die Untersuchung jedoch gezeigt hat, wirken zahlreiche weitere Faktoren auf den strategischen Ausarbeitungsprozess ein. Es muss davon ausgegangen werden, dass je nach Region andere Einflussfaktoren im strategischen Ausarbeitungsprozess wirksam werden.

Im Rahmen der empirischen Untersuchung traten noch weitere Fragestellungen auf. Diese konnten in der hier durchgeführten Arbeit aufgrund des eingegrenzten Forschungsrahmens nur bedingt oder gar nicht behandelt werden. So konnte diese empirische Untersuchung aufgrund der Untersuchungstiefe ausschließlich auf den strategischen Ausarbeitungsprozess der Region Obersteiermark Ost eingehen. Weitere Erkenntnisse könnten im Rahmen einer vergleichenden Untersuchung zwischen zwei oder mehreren Regionen gewonnen werden. In diesem Zusammenhang stellt sich vor allem die Frage, wie sich die Regionen als Governance-Regime untereinander unterscheiden.

Die hier vorgestellten Ergebnisse wurden im Rahmen einer prozessbegleitenden Untersuchung während des strategischen Ausarbeitungsprozesses gewonnen. In weiterer Folge stellt sich die Frage, wie genau die im strategischen Ausarbeitungsprozess entstandenen Dokumente, die regionale Entwicklungsstrategie und das regionale Arbeitsprogramm, schlussendlich raumwirksam werden. Dabei ist besonders zu evaluieren, auf welche Weise diese strategischen Papiere als Instrumente der Regionalentwicklung auf die Probleme der Region Obersteiermark Ost eingehen und lösen können. Im Zusammenhang mit den theoretischen Ansätzen des Akteurszentrierten Institutionalismus stellt sich auch die Frage, wie sich das tatsächliche Akteurshandeln wiederum auf den institutionellen Rahmen, im speziellen auf das Steiermärkische Landes- und Regionalentwicklungsgesetz, auswirkt.

Im Rahmen der Interviews wurden auch weitere Fragen bezüglich der regionalen Identität in der Region Obersteiermark Ost festgestellt. Anders als die strikte institutionelle räumliche Definition der Region Obersteiermark Ost fanden sich bei den verschiedenen InterviewpartnerInnen deutliche Unschärfen in Bezug auf die regionale Identität der Region Obersteiermark Ost. Zum Ausdruck kamen diese Unschärfen in den Interviews durch unterschiedliche Auffassungen bezüglich der Namensgebung sowie der räumlichen Abgrenzung. Auch auf diese Unschärfen konnte im Rahmen dieser empirischen Untersuchung nicht weiter eingegangen werden.

Wie die empirische Untersuchung zeigte, nahmen die InterviewpartnerInnen ein geringes Interesse an der regionalen Zusammenarbeit von Seiten der Bevölkerung wahr. Hierbei gilt es für zukünftige Forschungen herauszufinden, inwieweit die Bevölkerung über die Arbeit in

der Region Obersteiermark Ost informiert ist, beziehungsweise wie hoch das Interesse an einer Mitgestaltung ist. Mit den Ergebnissen solcher Untersuchungen könnten in weiter Folge spezielle partizipative Maßnahmen in der Region Obersteiermark Ost ausgearbeitet werden.

Quellenverzeichnis

Literatur

BENZ, A., FÜRST, D. (2003): Region - >>Regional Governance<< - Regionalentwicklung. IN: ADAMASCHEK, B., PRÖHL, M. (HRSG.): Regionen erfolgreich steuern – Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 214 S.

BENZ, A., LÜTZ, S., SCHIMANK, U., SIMONIS, G. (2007) Einleitung zum Sammelband. IN: BENZ, A., LÜTZ, S., SCHIMANK, U., SIMONIS, G. (HRSG.): Handbuch Governance – Theoretische Grundlagen und empirische Handlungsfelder. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 9 – 25.

BENZ, A., DOSE, N. (2010): Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? IN: BENZ, A., DOSE, N. (HRSG.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung. VS Verlag, Wiesbaden, S. 13 – 36.

BLOTEVOGEL, H. H. (2000): Zur Konjunktur der Regionsdiskurse. IN: Informationen zur Raumentwicklung 9/10, 491 – 506 S.

BUNDESKANZLERAMT SEKTION IV (1981): Eigenständige Regionalentwicklung – Ein Weg für strukturell benachteiligte Gebiete Österreichs. Raumplanung für Österreich 1/81, Bundeskanzleramt Sektion IV, Wien, 110 S.

COASE, R. H. (1937): The Nature of the Firm. IN: Economica 4/16, S. 386 – 405.

DEHNE, P. (2002): Regionale Entwicklungskonzepte – Begriffsbestimmung und Funktionen. IN: KEIM, K.D. (HRSG.): Regionale Entwicklungskonzepte Strategien und Steuerungswirkungen, Arbeitsmaterial 287, ARL, Hannover, S. 24-33.

FÜRST, D. (2003): Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance. IN: Informationen zur Raumentwicklung 8/9, S. 441-450.

FÜRST, D. (2006): Regional Governance – ein Überblick. IN: KLEINFELD, R., PLAMPER, H., HUBER, A. (HRSG.): Regional Governance Band 1&2 – Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens, V&R unipress, Göttingen, S. 37 – 57.

FÜRST, D., LAHNER, M., POLLERMANN, K. (2006a): Entstehung und Funktionsweise von Regional Governance bei dem Gemeinschaftsgut Natur und Landschaft – Analysen von Place-making- und Governance-Prozessen in Biosphärenreservaten in Deutschland und Großbritannien. IN: Beiträge zur räumlichen Planung 82, 222 S.

FÜRST, D. (2007): Regional Governance. IN: BENZ, A., LÜTZ, S., SCHIMANK, U., SIMONIS, G. (HRSG.): Handbuch Governance – Theoretische Grundlagen und empirische Handlungsfelder. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 355 – 365

GEISSEL, B. (2005): Zivilgesellschaft und local Governance. IN: Neue Soziale Bewegung 3, S. 19 – 28

GRIESSER, H., KLUG, J., NAGLER, M., OPL, R., WEISSENBECK, M., WIESER, M. (2008): Raumordnung. IN: LAND STEIERMARK (HRSG.): Umweltbericht 2007/2008, S. 214 – 244.

GSTINIG, K., HABSBURG-LOTHRINGEN, C., JANISCH, D., KATZ, N., KIRSCHNER, E., NIEDERL, A. (2018): Factsheet NUTS-3-Profil Östliche Obersteiermark (AT223). WIBIS Steiermark, Graz, 4 S. https://wibis-steiermark.at/fileadmin/user_upload/wibis_steiermark/regionsprofile/2018-10/AT223_PROFIL_1_FactText_05.2018.pdf (letzter Aufruf: 03/2019)

HARTSHORNE, R. (1959): Perspective on the Nature of Geography. Rand McNally & Company, Chicago, 220 S.

HEINTEL, M. (1994): Endogene Regionalentwicklung: eine wirtschaftspolitische Alternative – unter Berücksichtigung didaktischer Fragestellungen – für struktur- und entwicklungsschwache Regionen? Mitteilungen des Arbeitskreises für Regionalforschung 5, Wien, 117 S.

HEINTEL, M. (2004): Regionalpolitik in Österreich – Retroperspektive und Perspektive. IN: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 33/2, S. 191 – 208.

HEINTEL, M. (2017): Regionalentwicklung. IN: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (HRSG.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, ARL, Hannover, Vorabveröffentlichung, 20 S. https://www.researchgate.net/publication/320735322_Heintel_M_2017_Regionalentwicklung_In_Akademie_fur_Raumforschung_und_Landesplanung_Hrsg_Handwörterbuch_der_Stadt-und_Raumentwicklung_Hannover_im_Erscheinen_Vorabveröffentlichung (letzter Aufruf: 06/2019)

KAISER, R. (2014): Experteninterviews. IN: SCHUBERT, K., BANDELOW, N., C. (HRSG.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. Wissenschaftsverlag, Oldenburg, S. 289 – 306.

KEIM, K., D., KÜHN, M. (2002): Steuerungstheoretische Grundlagen für Regionale Entwicklungskonzepte. IN: KEIM, K.D. (HRSG.): Regionale Entwicklungskonzepte Strategien und Steuerungswirkungen, Arbeitsmaterial 287, ARL, Hannover, S. 1 – 9.

KLEINE ZEITUNG (2017): Großprojekt: Voest baut in Kapfenberg „modernstes Edelstahlwerk der Welt“. Kleine Zeitung, Graz, online Ausgabe,
https://www.kleinezeitung.at/wirtschaft/5292922/Um-350-Millionen-Euro_Grossprojekt_Voest-baut-in-Kapfenberg (letzter Aufruf: 05/2019)

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2001): Europäisches Regieren – Ein Weissbuch.
https://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Zukunftsdiskurse-Studien/governance_weissbuch_europ_regieren.pdf (letzter Aufruf 02/2019)

KÖNIG, K. (2001): Öffentliches Management und Governance als Verwaltungskonzepte. IN: Die öffentliche Verwaltung 54, S. 614 – 625.

LAND STEIERMARK (2019): Programm Regionale Wettbewerbsfähigkeit Steiermark 2007-2013. <http://www.innovation-steiermark.at/de/programm/programm.php> (letzter Aufruf: 05/2019)

LAND STEIERMARK (2019a): Schulatlas Steiermark – Naturlandschaften.
http://www.schulatlas.at/index.php?option=com_content&view=article&id=32&Itemid=49 (letzter Aufruf: 03/2019)

LANDTAG STEIERMARK (2017): Landtagsbeschluss Nr. 656 - Gesetz vom 14. November 2017, mit dem das Gesetz zur Landes- und Regionalentwicklung in der Steiermark (Steiermärkisches Landes- und Regionalentwicklungsgesetz 2018 – StLREG 2018) erlassen und das Steiermärkische Raumordnungsgesetz 2010 geändert wird.
<https://pallast2.stmk.gv.at/pallast-p/pub/document?dswid=-4913&ref=2daf2100-7bf6-4010-9e85-917a5fe263c9#> (letzter Aufruf: 05/2019)

LANDESENTWICKLUNG STEIERMARK (2017): Regionen 2017.
http://www.landesentwicklung.steiermark.at/cms/bilder/777422/80/0/0/a4398bc5/Regionen_2017_HP_endg.jpg (letzter Aufruf: 05/2019)

LANDTAG STEIERMARK (2017a): Schriftlicher Bericht – Ausschuss: Regionen.

https://gemeindebund.at/website2016/wp-content/uploads/2017/11/steirisches_landes-_und_regionalentwicklungsgesetz_erlaeuterungen_.pdf (letzter Aufruf: 05/2019)

LESER, H. (2005): DIECRKE – Wörterbuch der Allgemeinen Geographie. Deutscher Taschenbuch Verlag, München, 1120 S.

LUTHARDT, W. (1999): Review essay – Politische Steuerung und akteurszentrierter Institutionalismus. IN: Swiss Political Science Review 5/2, S. 155 – 166.

MAIER, G., TÖDTLING, F., TRIPPL, M. (2012): Regional- und Stadtökonomie 2 – Regionalentwicklung und Regionalpolitik. Springer Verlag, Wien, 214 S.

MAYNTZ, R., SCHARPF, F., W. (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. IN: MAYNTZ, R., SCHARPF, F., W. (HRSG.): Gesellschaftliche Selbstregelung und Steuerung. Campus, Frankfurt, S. 39-72.

MAYNTZ, R. (2004): Governance-Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? IN: MPIfG working paper 04/1, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/44296/1/644388498.pdf> (letzter Aufruf 11/2018)

MEUSER, M., NAGEL, U. (2002): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. IN: BOGNER, A., LITTIG, B., MENZ, W. (HRSG.): Das Experteninterview – Theorie, Methoden, Anwendung. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 71 – 93.

NEUWERTH, S. (2010): Regional Governance in der nachhaltigen Regionalentwicklung – das Projekt Erneuerbare Energien in Passau. Unpubl. Masterarbeit, BOKU Wien, 130 S.

NOHLEN, D., NUSCHELER, F. (1992): Was heißt Entwicklung? IN: NOHLEN, D. NUSCHELER, F. (HRSG.): Handbuch der Dritten Welt: Grundprobleme, Theorien, Strategien, J.H.W. Dietz Nachf., Bonn, S. 55-75.

OFFE, C. (2009): Governance: An „Empty Signifier“? IN: Constellations 16/4, S. 550 – 562.

OPL, R. (1999): Regionalentwicklung in der Steiermark. IN: Österreich in Geschichte und Literatur mit Geographie 43/5-6, S. 425 – 434.

OPL, R. (2007): Neustrukturierung der steirischen Regionalentwicklung. Österreichische Gemeindezeitung 2007/2, online Ausgabe, <https://www.staedtebund.gv.at/oegz/archiv-bis-2009/details/artikel/neustrukturierung-der-steirischen-regionalentwicklung/> (letzter Aufruf: 12/2018)

OPL, R. (2007a): Regionext – starke Gemeinden, starke Regionen. IN: Steirische Gemeindenachrichten 3/2007, S. 5 – 7.

ÖROK (2019): EU-Strukturfonds in Österreich 1995-1999 – Förderfähige Regionen. <https://www.oerok.gv.at/eu-regionalpolitik/eu-strukturfonds-in-oesterreich-1995-1999/foerderfaehige-regionen.html> (letzter Aufruf: 05/2019)

ÖROK (2019a): EU-Strukturfonds in Österreich 2000-2006 – Ziel 2-Programm Steiermark. <https://www.oerok.gv.at/eu-regionalpolitik/eu-strukturfonds-in-oesterreich-2000-2006/ziel-2/op-steiermark.html> (letzter Aufruf 05/2019)

ÖROK (2019b): EU-Strukturfonds in Österreich 2007-2013. <https://www.oerok.gv.at/eu-regionalpolitik/eu-strukturfonds-in-oesterreich-2007-2013.html> (letzter Aufruf: 05/2019)

ÖROK (2019c): Partnerschaftsvereinbarung STRAT.AT 2020 – Grundlagen. <https://www.oerok.gv.at/esi-fonds-at/partnerschaftsvereinbarung-stratat-2020/grundlagen.html> (letzter Aufruf: 05/2019)

REGIONALMANAGEMENT OBERSTEIERMARK OST (2018): Regionales Arbeitsprogramm 2019 – Die Region Obersteiermark Ost. Regionalmanagement Obersteiermark Ost, Leoben, 13 S. https://www.obersteiermark.at/wp-content/uploads/2018/09/20181003_Regionalversammlung-OSO_APRO-2019.pdf (letzter Aufruf: 06/2019)

SCHARPF, F., W. (2000): Interaktionsformen: Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Leske und Budrich, Opladen, 474 S.

SCHIMANK, U. (2007): Elementare Mechanismen. IN: BENZ, A., LÜTZ, S., SCHIMANK, U., SIMONIS, G. (HRSG.): Handbuch Governance – Theoretische Grundlagen und empirische Handlungsfelder. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 27 – 45.

STEINER, M. (2002): Vom Wandel in Vergangenheit und Gegenwart. Die wirtschaftliche Entwicklung der Steiermark seit 1945. IN: ABLEITINGER, A., BINDER, D. A. (HRSG.): Steiermark: die Überwindung der Peripherie, Böhlau Verlag, Wien, S. 127 – 234.

TODARO, M. P. (1985): Economic development in the Third World. Longman, New York, 648 S.

TREIB, O. (2015): Akteurszentrierter Institutionalismus. IN: WENZELBURGER, G., ZOHLNHÖFER, R. (HRSG.): Handbuch Policy-Forschung, Springer, Heidelberg, S. 277 – 303.

VAN LANGENHOVE, L. (2013): What is a region? Towards a statehood theory of regions. IN: Contemporary Politics 19/4, S. 474-490.

WALD, A., JANSEN, D. (2007): Netzwerke. IN: BENZ, A., LÜTZ, S., SCHIMANK, U., SIMONIS, G. (HRSG.): Handbuch Governance – Theoretische Grundlagen und empirische Handlungsfelder. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 93 – 105.

WILLIAMSON, O., E. (1984): The Economics of Governance: Framework and Implication. IN: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Band 140, S. 195-223.

Statistische und kartographische Arbeitsgrundlagen

LAND STEIERMARK (2015): Bezirksgrenzen Steiermark.
<https://www.data.gv.at/katalog/dataset/aa22cd20-395f-11e2-81c1-0800200c9a66> (letzter Aufruf: 05/2019)

LAND STEIERMARK (2015a): Gemeindegrenzen Steiermark.
<https://www.data.gv.at/katalog/dataset/54171a40-1cfd-11e2-892e-0800200c9a66> (letzter Aufruf: 05/2019)

LAND STEIERMARK (2015b): Steiermark: Die wirtschaftliche Entwicklung der NUTS-3-Regionen 1995-2015. Land Steiermark, Abteilung 17 Landes- und Regionalentwicklung, Graz, 7 S.

LAND STEIERMARK (2017): Obersteiermark Ost in Zahlen, Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Abteilung 17, Graz, 37 S.

LANDESSTATISTIK STEIERMARK (2019): Steiermark – Regionen.
<http://www.landesentwicklung.steiermark.at/cms/beitrag/12658755/141979478/> (letzter Aufruf: 05/2019)

LANDESSTATISTIK STEIERMARK (2019a): Gemeindedaten.

<http://www.landesentwicklung.steiermark.at/cms/beitrag/12651377/141979478/> (letzter Aufruf: 05/2019)

STATISTIK AUSTRIA (2019): Gemeinden auf einen Blick – Abgestimmte Erwerbsstatistik 2016.

<http://www.statistik.at/blickgem/gemList.do?bdl=6> (letzter Aufruf: 04/2019)

ExpertInnengespräche

CEDE Peter (2018)

HOLZWEBER Christine (2018)

KOCH Peter (2018)

KÜHBERGER Andreas (2018)

KRUSCHE Gerd (2018)

LEICHTFRIED Jörg (2018)

MURGG Werner (2018)

NISTELBERGER Peter (2018)

RUDISCHER Karl (2018)

SANDER Christian (2018)

SCHMIDINGER Eva (2018)

SCHÖNLEITNER Lambert (2018)

SUMNITSCH Alexander (2018)

WALLNER Kurt (2018)

WERDERITSCH Jochen (2018)

WIESER Martin (2018)

Anhang

Die 35 Gemeinden innerhalb der Region Obersteiermark Ost

Gemeinden im Bezirk Bruck-Mürzzuschlag	Gemeinden im Bezirk Leoben
62105 Breitenau an der Rax	61101 Eisenerz
62115 Krieglach	61105 Kalwang
62116 Langenwang	61106 Kammern im Liesingtal
62125 Pernegg an der Mur	61107 Kraubath an der Mur
62128 Sankt Lorenzen im Mürztal	61108 Leoben
62131 Spital am Semmering	61109 Mautern in Steiermark
62132 Stanz im Mürztal	61110 Niklasdorf
62135 Turnau	61111 Proleb
62138 Aflenz	61112 Radmer
62139 Bruck an der Mur	61113 Sankt Michael in der Obersteiermark
62140 Kapfenberg	61114 Sankt Peter-Freienstein
62141 Kindberg	61115 Sankt Stefan ob Leoben
62142 Mariazell	61116 Traboch

62143 Mürzzuschlag	61118 Vordernberg
62144 Neuberg an der Mürz	61119 Wald am Schoberpaß
62145 Sankt Barbara im Mürztal	61120 Trofaiach
62146 Sankt Marein im Mürztal	
62147 Thörl	
62148 Tragöß-Sankt Kathrein	

Interviewleitfaden

Die Region Obersteiermark Ost

Wie würden Sie einer außenstehenden Person die Region Obersteiermark Ost beschreiben?

Welche Stärken hat Ihrer Meinung nach die Region?

Welche Schwächen hat Ihrer Meinung nach die Region?

Welche Chancen sehen Sie für die Region?

Welche Risiken sehen Sie für die Region?

Welchen Stellenwert hat die Region Obersteiermark Ost in Ihrer Gemeinde/im Land/im Bund?

Der Institutionelle Rahmen

Mit 1. Jänner dieses Jahres trat das neue Landes- und Regionalentwicklungsgesetz in Kraft. Welche Veränderungen ergeben sich laut Ihrer Meinung mit diesem Gesetz für die regionale Zusammenarbeit?

Mit dem neuen Regionalentwicklungsgesetz sollen vor allem die Selbststeuerungsmechanismen der Regionen gestärkt. Welche Chancen/Herausforderungen ergeben sich laut Ihrer Meinung aus dieser neuen Selbstständigkeit?

Im neuen Regionalentwicklungsgesetz werden die teilhabenden Akteure genau definiert. Wie bewerten Sie diese strikte Definition?

Welche Rolle spielen die nicht stimmberechtigten Mitglieder (Interessensvertreter) bei der Bestimmung der strategischen Ausrichtung der Region?

Welche Akteure, die nicht im Regionalentwicklungsgesetz verankert sind, sind am strategischen Ausarbeitungsprozess beteiligt? Wie wird im Ausarbeitungsprozess mit externen Interessen und Meinungen umgegangen?

Wie wirkt sich der institutionelle Rahmen der Gemeinde auf die Zusammenarbeit mit der Region aus? Inwieweit hat der Gemeinderat Einfluss auf regionsspezifische Entscheidungen? Konnten Sie Unstimmigkeiten zwischen der Region und der Gemeinde feststellen?

Welche Institutionen spielen neben dem neuen Regionalentwicklungsgesetz bei der Erstellung der regionalen Entwicklungsstrategie eine Rolle?

Welchen Einfluss hat die Landesentwicklungsstrategie auf die Ausarbeitung der regionalen Entwicklungsstrategie?

Die konkreten Prozesse

Das Regionalentwicklungsgesetz gibt einen klaren institutionellen Rahmen vor, wie die regionale Zusammenarbeit bei der Ausarbeitung der regionalen Entwicklungsstrategie und der regionalen Arbeitsprogramme auszusehen hat. Können sie mir aus Ihrer Sicht beschreiben, wie die Zusammenarbeit in der Region im Rahmen der Regionalversammlung und dem Regionalvorstand tatsächlich abläuft.

Wie oft kommen die verschiedenen Akteure der Region Obersteiermark Ost zusammen? Mit welchen Akteuren der Region Obersteiermark Ost treffen Sie sich auch öfters zu einem Informationsaustausch? Welche Inhalte spielen bei den informellen Treffen eine wichtige Rolle?

Werden die Inhalte für die strategische Ausrichtung eher über die offiziellen Treffen oder in einem kleineren Rahmen über inoffizielle Treffen ausgearbeitet?

Lassen sich im Rahmen des Ausarbeitungsprozesses bestimmte Akteurskonstellationen festmachen? Auf welche Gemeinsamkeiten bauen die Akteurskonstellationen auf?

In der Region Obersteiermark Ost wirken viele verschiedene Akteure mit. Wie kommt es demnach laut Ihrer Meinung zu einer gemeinsamen Ausrichtung? Welche Handlungskoordination spielt dabei eine Rolle?

Welche verschiedenen Wahrnehmungen/Interessen stellen Sie beim Zusammentreffen aller Akteure der Region Obersteiermark Ost fest?

Welche Inhalte sollten Ihrer Meinung nach auf regionaler Ebene ausgearbeitet werden?

Wie versuchen Sie Ihre Interessen als Landtagsabgeordneter und als Stadtrat der Stadt Leoben im strategischen Ausarbeitungsprozess erfolgreich einzubringen?

Welche Schlüsselpersonen können Sie mir für die Region Obersteiermark Ost nennen, die eine entscheidende Rolle bei der strategischen Ausarbeitung spielen?