

InTeReg Working Paper Nr. 14-2003

# *FORMEN REGIONALER GOVERNANCEPROZESSE*

*THEORETISCHE ÜBERLEGUNGEN UND EMPIRISCHE ERFAHRUNGEN  
INSBESONDERE IM BEREICH KOOPERATIVER ARBEITSMARKTPOLITIK*

Simon Pohn-Weidinger

November 2003

InTeReg Working Paper Nr. 14-2003

# FORMEN REGIONALER GOVERNANCEPROZESSE

THEORETISCHE ÜBERLEGUNGEN UND EMPIRISCHE  
ERFAHRUNGEN INSBESONDERE IM BEREICH KOOPERATIVER  
ARBEITSMARKTPOLITIK

*Simon Pohn-Weidinger*

JOANNEUM RESEARCH, Institut für Technologie- und Regionalpolitik  
Elisabethstraße 20, 8010 Graz, Austria  
e-mail: [interereg@joanneum.at](mailto:interereg@joanneum.at)  
Tel: +43-316-876/1488

## **Abstract:**

Der folgende Beitrag analysiert Voraussetzungen neuer Governanceformen, die auf weiche, netzwerkorientierte Steuerungsmodi abzielen. Hierzu werden im ersten – theoretischen - Teil Gemeinsamkeiten und Unterschiede handlungsorientierter Ansätze gesellschaftlicher Steuerung beleuchtet. Dies geschieht vor dem Hintergrund, dass in der politischen Praxis zunehmend weiche Steuerungsformen zur Umsetzung politischer Ziele verfolgt werden. Dem Ansatz der „Regional Governance“ als spezifische Form einer „Multi-Level Governance“ wird darin besonderes Augenmerk geschenkt. Aufbauend auf den theoretischen Auseinandersetzungen fokussiert der zweite Teil auf neue Steuerungsformen in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, die im Zuge von Regional Governance umgesetzt werden. Obwohl diese auf Netzwerke ausgerichteten Steuerungsformen in der theoretischen Literatur als eine den Anforderungen einer modernen Gesellschaft entsprechende Governanceweise interpretiert werden, lässt sich anhand des Beispiels „Territoriale Beschäftigungspakte“ in der Steiermark zeigen, dass der Erfolg dieser Maßnahme einer Reihe von Voraussetzungen bedarf, die insbesondere auf regionaler Ebene nicht automatisch gegeben sein müssen. Die Frage, wie weiche Steuerungsformen umgesetzt werden, ist demnach Wirksamkeit von entscheidender Bedeutung.

**Keywords:** Multi-Level Governance, Regional Governance, Arbeitsmarktpolitik, Territoriale Beschäftigungspakte

**JEL Classification:** R50, H10

# 1 Einleitung<sup>1</sup>

Obwohl politische Steuerungsfragen seit nunmehr einigen Jahrzehnten Gegenstand theoretischer Diskussionen sind, erhält dieser Bereich durch die Europäische Integration neue Aktualität. Das bereits in den 70er und 80er Jahren diagnostizierte Fehlen eines zentralen staatlich-administrativen Steuerungssubjekts gilt in noch ausgeprägterer Form für die EU. Das entstandene Mehrebenensystem politischer Steuerung ist gegenüber nationalstaatlichen Steuerungsformen um eine supranationale Ebene erweitert. Mit der Veränderung staatlicher Kompetenzverteilung ist in einigen Politikbereichen aus nationalstaatlicher Sicht eine Bedeutungsverschiebung nach oben hin zur EU gleichzeitig aber nach unten auch zu den Regionen zu beobachten. Als Konsequenz dieser neuen Strukturiertheit entstehen neue (weichere) Formen politischer Steuerung, die klassische legistische, distributive und hierarchische Steuerungsmodi ergänzen. Eine Zusammenfassung und Kommentierung der neueren steuerungstheoretischen Diskussion bildet den Hauptbestandteil des ersten Teils dieses Beitrags (Kapitel 2).

Der zweite Teil (Kapitel 3) widmet sich dem Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Ausgehend von der Charakterisierung der EU-Politikarchitektur in diesem Bereich wird das Augenmerk auf neue – weiche – Steuerungsformen gelegt, wie sie im politischen Mehrebenensystem zunehmend charakteristisch sind. Anhand des auf Regionalisierung ausgerichteten „territorialen Beschäftigungspaktes Steiermark“ (TEPs) werden exemplarisch Konsequenzen und Probleme aufgezeigt, die die Implementierung neuer auf regionale Netzwerke ausgerichtete Politikinstrumente für die regionalen AkteurInnen aber auch für andere vertikale Politikebenen implizieren.

Der Beitrag gliedert sich demnach in zwei Teile:

1. In der steuerungstheoretischen Debatte gibt es bis dato kein allgemein akzeptiertes Modell, welches Grenzen und Möglichkeiten politischer Steuerung absteckt. Ebenso wenig besteht Einigkeit darüber, welche analytische Herangehensweise für die Untersuchung politischer Systeme die adäquate ist. In den letzten Jahren haben sich jedoch einige einander zum Teil ergänzende Ansätze etabliert, die moderne Steuerungsformen theoretisch und konzeptionell zu fassen versuchen. In diesem Beitrag werden insbesondere handlungstheoretische Ansätze vorgestellt. Neben dem „akteurszentrierten Institutionalismus“ ist hier der Netzwerkzugang zu erwähnen. Während auf europäischer Ebene Steuerungsformen derzeit zumeist unter dem Titel „Multi-Level Governance“ diskutiert werden, wird die Politikverflochtenheit mit besonderem Fokus auf die regionale Ebenen unter dem Titel „Regional Governance“ diskutiert.
2. Ausgehend von den steuerungstheoretischen Überlegungen in Kapitel 2 wird in Kapitel 3 der Fokus auf Steuerungsformen und -probleme der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik gelegt. Neben einer allgemeinen Beschreibung des Mehrebenensystems in diesem Politikbereich wird die Herausforderung neuer Politikformen, die als weiche regionale Politiksteuerungsformen umschrieben werden können, anhand des Beispiels „Territoriale Beschäftigungspakte“ in der Steiermark skizziert. Es zeigt sich, dass die Etablierung regionaler Netzwerke und die Erhöhung regionalen Know-hows neben regionalspezifischen Faktoren vor allem auch durch strukturelle, die Rahmenbedingungen der Politikmaßnahme betreffende Faktoren bestimmt ist.

---

<sup>1</sup> Für wertvolle Hinweise danke ich Karin Grasenick, Kristina Zumbusch sowie Birgit Woitech.

## 2 Steuerungsinstrumente und theoretische Steuerungskonzepte

Zur Systematisierung möglicher Steuerungsformen hat sich in der Politikwissenschaft eine Typologie zur Klassifikation durchgesetzt, in der zwischen Regulierung, Finanzierung, Strukturierung und Information unterschieden wird.

*Regulierung* umfasst dabei die direkte Verhaltensnormierung von Steuerungsobjekten kraft staatlicher Macht, durch Gebots- und Verbotsnormen, Standards u.ä.. *Finanzierungsinstrumente* versuchen demgegenüber über das Medium Geld Steuerungsadressaten direkt (Leistungsprogramme) oder indirekt (monetäre Anreize) zu beeinflussen. Weichere Steuerungsformen, die teilweise die Selbststeuerungspotenziale fördern sollen werden unter *Strukturierung* zusammengefasst. Mittels prozeduralen Programme soll hierbei politisch erwünschtes Verhalten durch die Veränderung sozialer Verhaltenarrangements herbeigeführt werden. Als weichste Form politischer Steuerung ist der Instrumententyp *Information* zu erachten, da in diesem die Aufklärung im Vordergrund steht und die Steuerungssubjekte auf den „good will“ der Adressaten ohne direkte oder indirekte Sanktionsmöglichkeiten angewiesen sind.

Tabelle 1: Typologie - Steuerungsinstrumente

Strategie	Regulierung	Finanzierung	Strukturierung	Informierung
<b>Ressource</b>	Macht	Geld	Stimulus	Information
<b>Wirkungsmechanismus</b>	Sanktion ↓ Befolgung	Kosten-/Nutzen Kalkül ↓ Vorteilnahme	Verhaltensangebot ↓ Response	Wissen ↓ Motivation
<b>Programm</b>	Regulative Programme	Anreiz - Leistungsprogramm	Prozedurale Programme	Informations- und Überzeugungsprogramme
<b>Typ</b>	Gebots- und Verbotsnormen, Standards, Anzeige- und Genehmigungspflichten etc.	Vergünstigungen, Subventionen, Abgaben, Steuerung, Transfers immaterieller Dienstleistungsprogramme etc.	Rahmenbedingungen, Deregulierung, Infrastrukturprogramme, Teilhaberechte etc.	Beratung, Information, Aufklärung, Verlautbarung, symbolische Belohnung etc.
<b>Problematik</b>	Kontrollaufwand, Sanktionsrealisierung, Dunkelziffer	Kontrollaufwand, Kostenaufwand, Mitnahmeeffekte etc.	Kostenaufwand, Bedarfseinschätzung, Teilnahmebereitschaft	Informationsverarbeitungskapazitäten, Lernvermögen, Desinteresse, Vorurteile
<b>Lenkungsart</b>	direkt	indirekt bei Anreiz, direkt bei Leistungsprogrammen	Weich bis hin zur Selbststeuerung	weich

Quelle: Görlitz/Burth 1998: 32

Über die Wirksamkeit einzelner Bausteine des „Werkzeugkastens“ staatlicher Steuerung gibt es bis dato keine einheitliche Einschätzung, je nach Politikbereich kann eine Maßnahme erfolgreich oder

ohne Wirkung bleiben. Zudem spielen die Rahmenbedingungen eine wesentliche Rolle. Einzelne Instrumente sind eingebettet in einem Set anderer Instrumente und Instrumenttypen, die sich wechselseitig positiv oder negativ beeinflussen (können). Die Abstimmung der Instrumente ist daher entscheidend für die Wirksamkeit und den Erfolg politischer Maßnahmen. Ein Beispiel aus den steirischen Beschäftigungspakten soll dies erläutern: Die regionalen Beschäftigungspakte wurden mit dem Ziel etabliert, als Experimentierfeld für neue arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Maßnahmen zu fungieren. Gleichzeitig war ein Großteil der Projektfinanzierung an AMS-Mittel gekoppelt - Geldquellen, die allerdings nur für eng reglementierte Maßnahmenbündel (Regelprogramm) verwendet werden können. Diese Verzahnung zweier Maßnahmen – Finanzierung mit Mittel des Regelprogramms auf der einen Seite und dem Paktziel innovative Projekte umzusetzen auf der anderen Seite – führte zu einer hemmenden Situation für die Weiterentwicklung der Pakte und Etablierung von Partnerschaften auf regionaler und lokaler Ebene.

Für die empirische Politikfeldforschung ergibt sich zudem eine Reihe von methodischen Problemen die Wirksamkeit einzelner Politikmaßnahmen zu erfassen, da u.a. zwischen direkten, indirekten, kurz-, mittel- und langfristigen Effekten unterschieden werden muss – ein in der Praxis schwieriges Unterfangen.

Neben den existierenden Steuerungsstrategien und -instrumenten ist die Diskussion in der politikwissenschaftlichen Steuerungstheorie, inwieweit gesellschaftliche Steuerung überhaupt möglich ist und welche Grenzen ihr prinzipiell gesetzt sind, ein bisher nicht endgültig entschiedenes Dauerthema. Die Einschätzungen darüber unterlagen in den letzten Jahrzehnten einem kontinuierlichen Wandel.

Die „klassische“ Vorstellung des Staates als Souverän einer Gesellschaft, der zufolge der Staat als Garant für das „Allgemeinwohl“ fungiert und ihm qua gesellschaftliche Sonderrolle die Fähigkeit zugeschrieben wurde, insbesondere durch hierarchische Steuerungsformen entlang eine Ursache – Wirkungskausalität erwünschte Ergebnisse zu erreichen, war bis weit in die 70er Jahre des letzten Jahrhunderts Mainstream in der Politikfeldforschung. Diese Auffassung begann in den 70er Jahren zunehmend auch im staatstheoretischen Mainstream zu bröckeln, als die Erwartungen der „Planungseuphorie“ der Politikwissenschaften mit der Auffassung der Steuerbarkeit moderner Gesellschaften mittels verbesserter wissenschaftlicher Methoden (Computersimulationen, Cost/benefit analysis, Ökonometrie etc.) nicht eingelöst werden konnten (Kenis/Schneider 1991). Verstärkt wurde die folgende Diskussion des „Staatsversagens“ durch das vermehrte Auftreten gesellschaftlicher Probleme, wie beispielsweise Arbeitslosigkeit. Damit einhergehend ist in der politikwissenschaftlichen Literatur ein Wechsel von „staatszentrierten“ Auffassungen hin zu einer Vorstellung einer „zentrumlosen“ oder multizentralen Gesellschaft zu beobachten. Während seitdem die einschränkte Reichweite gesellschaftlicher Steuerung einen breiten Konsens findet, variieren allerdings die „Diagnosen“ und abgeleiteten Lösungsvorschläge – unter anderem abhängig von den theoretischen Zugängen – deutlich (Mayntz 1997).

Im Folgenden soll ein kurzer Abriss über einige zentrale steuerungstheoretische Zugänge gegeben werden. Aufgrund des Rahmens ist es nicht möglich einen gesamten Überblick zu geben, vielmehr ist es das Ziel, einige Eckpfeiler zu skizzieren und jene theoretischen Ansätze zu diskutieren, die für die Untersuchung gegenwärtiger Tendenzen in den „Governancestrukturen“ von besonderer Relevanz sind.

## 2.1. HANDLUNGSTHEORETISCHE MODELLIERUNGEN GESELLSCHAFTLICHER STEUERUNG

In der akademischen Soziologie erfuhren während der 80er und 90er Jahre systemtheoretische Gesellschaftskonzeptionen erhebliche Aufmerksamkeit. Im deutschsprachigen Raum ist hier an erster Stelle Niklas Luhmann hervorzuheben, der aus den Überlegungen der funktionalen Differenzierung moderner Gesellschaften diese als aus Teilsystemen bestehend beschreibt. Diese Teilsysteme, von denen die Politik als ein Teilsystem konzipiert wird, operieren nach Luhmann vollständig autonom auf Basis einer internen Funktionslogik, sogenannter Codes (Recht, Geld oder Macht). Aufgrund der Autonomie und Selbstreferenz sozialer Teilsysteme (Autopoiesis) ist eine lineare Kausalität zwischen Umwelt und System ausgeschlossen, wodurch in der Luhmannschen Gesellschaftskonzeption eine politische Einflussnahme, die Einfluss auf andere Teilsysteme (z.B. Wirtschaft) nehmen will ausgeschlossen wird (Koob 1999, Scharpf 1989).

Parallel zu diesem und ähnlichen theoretischen Entwürfen seitens der systemtheoretisch orientierten Steuerungsmodelle<sup>2</sup> entwickelte sich seit Beginn der 70er Jahre ein handlungsorientierter Zweig der Politikfeldforschung, der durch die zunehmend feststellbaren Verflechtungen unterschiedlicher AkteurInnen entlang des Steuerungsprozesses geleitet war und somit den Fokus von der administrativ-politischen Steuerung auf eine sozietale Steuerungsperspektive lenkte (Koob 1999: 150). Neben verschiedenen diesem Ansatz einzuordnenden Theoriesträngen<sup>3</sup> wird im Folgenden der von den AutorInnen Mayntz/Scharpf entwickelte „akteurszentrierte Institutionalismus“ (1995) detaillierter dargestellt. Diese Heuristik findet in den letzten Jahren weite Beachtung u.a. aufgrund der Kompatibilität dieses Zugangs mit den im akademischen Diskurs hoch gehandelten Netzwerkansätzen, die sich in den letzten Jahren als fruchtbringend in der Analyse von Steuerungsfragen erwiesen haben.

### *Akteurszentrierter Institutionalismus*

Die Absage eines staatlich-administrativen Teilsystems als alleiniges gesellschaftliches Steuerungsobjekt wird im akteurszentrierten Institutionalismus mit systemtheoretischen Zugängen geteilt. Der theoretische Analyseraster und davon abgeleitet die Einschätzung der Möglichkeit der (Selbst)Steuerungsfähigkeit moderner Gesellschaften unterscheiden sich jedoch deutlich<sup>4</sup>. Zwar werden Schwierigkeiten der politischen Steuerung ebenso diagnostiziert, die „unbestreitbaren Steuerbarkeitsprobleme [werden jedoch] weniger mit dem grundsätzlichen autopoietischen Charakter sozialer Teilsysteme als 1) mit der besonderen Dynamik komplex strukturierter Gesellschaften und 2) mit der Widerstandsfähigkeit durchorganisierter Regelungsfelder“ (Mayntz 1997: 202) erklärt. Das Misslingen politischer Steuerung kann auf unterschiedliche Ursachen zurückgeführt werden (Mayntz 1997: 194 ff.):

<sup>2</sup> Beispielsweise versucht Willke (1996, 2001) ausgehend von Luhmannschen Überlegungen der autopoietischen Teilsysteme, die eher „nihilistische“ Steuerungseinschätzung des „geistigen Vaters“ dahingehend abzuschwächen, als er dem Staat eine supervidierende Rolle zugestehet. Über die Schaffung einer wissensbasierten Infrastruktur wird dem Staat sozusagen eine Facilitatorsrolle zugeschrieben, durch die er Selbststeuerung der gesellschaftlichen Teilsysteme anregen und dadurch – wenn auch auf indirektem Wege - beeinflussen kann (Stichwort: Kontextsteuerung).

<sup>3</sup> Unter anderen sind in diesen Bereich die Untersuchungen zum kooperativen Föderalismus unter dem Stichwort „Politikverflechtung“ (Scharpf) bzw. unterschiedliche Varianten zur Politikzyklusanalyse (für einen Überblick siehe Görlitz/Burth 1998) zu erwähnen. Aufgrund der teilweise stark vorherrschenden Überschneidung mit dem akteurszentrierten Institutionalismus wird - um Redundanzen zu vermeiden - an dieser Stelle auf die Darstellung verzichtet.

<sup>4</sup> Die Bedeutung systemtheoretischer Zugänge insbesondere Luhmann und Willkes für die beiden Autoren Mayntz und Scharpf lässt sich jedoch in dem nicht unbeträchtlichen Teil ihrer theoretischen Arbeiten in den 80er und 90er Jahren ableiten, in denen sie sich mit den genannten Autoren (kritisch) auseinandersetzen und ihre Ansätze in Abgrenzung dazu positionieren. (vgl. Mayntz/Scharpf 1991, 1995; Mayntz 1997; Scharpf 1989)

- Implementationsproblem - Regulative Politik kann ihr Ziel verfehlen, weil die entwickelten Programme und Maßnahmen nicht implementierbar sind, weil die Vollzugsinstanzen die Normen nicht durchzusetzen vermögen oder die ursprüngliche Intention bei den Adressaten wesentlich verändert wird.
- Motivationsproblem - Die Adressaten können die Befolgung verweigern.
- Wissensproblem - Anders gelagert ist jene Steuerungsschwierigkeit in der zwar das Verhalten der Adressaten beeinflusst werden kann, allerdings im Zuge der Umsetzung massive unerwünschte, und zuvor nicht intendierte Nebenwirkungen auftauchen. Dies weist auf ein Wissensproblem bei der Politikformulierung hin.
- Steuerbarkeitsproblem – Dieser Bereich verweist auf die prinzipielle Unmöglichkeit, mit den verfolgten Instrumenten zielsicher steuernd einzugreifen.

Mit ihrem Ansatz des „akteurszentrierten Institutionalismus“ versuchen Mayntz und Scharpf (1995) einen Ansatz für die Untersuchung der Problematik von politischer Steuerung und Selbstorganisation auf Ebene ganzer gesellschaftlicher Teilbereiche (insbesondere staatsnaher Sektoren) zu entwickeln, wobei es sich beim entwickelten Modell weniger um ein Erklärungsmodell oder eine wie auch immer geartete Theorie als vielmehr um eine Forschungsheuristik handelt, indem die Aufmerksamkeit auf für die AutorInnen wesentliche Aspekte gesellschaftlicher Steuerung gelenkt wird (vgl. auch Scharpf 2000).

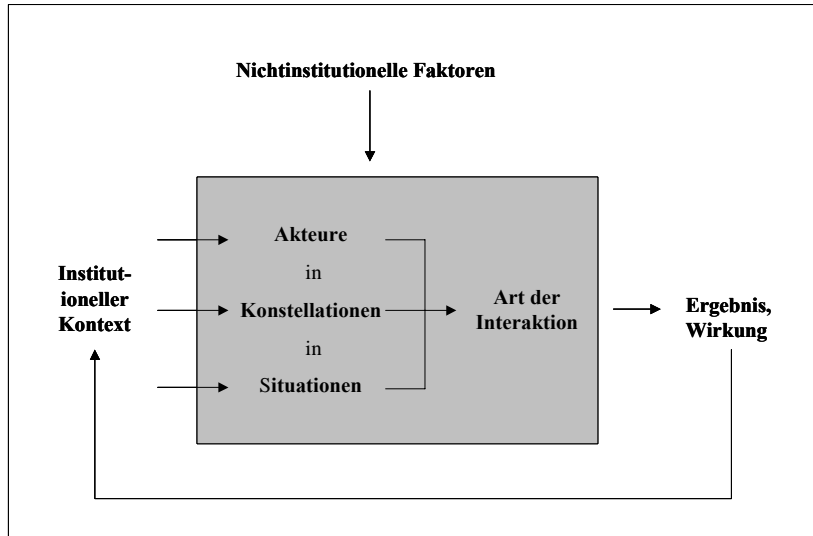
Hierbei wird auf die starke Interdependenz zwischen Institutionen und handelnden AkteurInnen abgestellt, wobei versucht wird, die oft vorzufindende analytische Dichotomie zwischen Struktur (Analyse von Strukturen ohne Bezug auf AkteurInnen wie z.B. bei Luhmann) und AkteurInnen (Analyse von Akteurshandeln ohne Bezug auf Strukturen wie bei manchen Formen der Netzwerkanalyse) zu überwinden (Mayntz/Scharpf: 46). Die entscheidende These der AutorInnen ist, dass der institutionelle Kontext Handeln ermöglicht und restringiert, dieses aber nicht vollständig determiniert (ebd. 45). Den AkteurInnen bleiben innerhalb vorgefundener Institutionen immer noch Handlungsspielräume.

Der Begriff *Institution* wird in diesem Ansatz eng gefasst und auf Regelungsaspekte konzentriert, die

- in bestimmten Situationen Verhaltens- und Verfahrensnormen festlegen
- spezifizierten Adressaten die Verfügung über finanzielle, rechtliche, personelle, technische und natürliche Ressourcen gewähren oder untersagen
- die Relationen (insbesondere Dominanz- und Abhängigkeitsbeziehungen) zwischen bestimmten AkteurInnenn festlegen (ebd. 47f.).

Durch die institutionellen Regelungen werden Strukturen und Arbeitsteilungen geschaffen, AkteurInnen zueinander in definierte Beziehungen gesetzt und dadurch soziale Differenzierung etabliert. Regelsysteme bilden jedoch keine vollständig deterministischen Faktoren, sondern stecken den Rahmen für das Handeln korporativer AkteurInnen ab, während die innere Strukturiertheit korporativer AkteurInnen (Organisationen) selbst wiederum Rahmen für das Handeln der Mitglieder absteckt, ohne sämtliche Freiheitsgrade zu eliminieren.

Abbildung 1: Verhältnis Institutionen – Akteure im akteurszentrierten Institutionalismus



Quelle: Mayntz/Scharpf (1995: 45)

Auch wenn der akteurszentrierte Institutionalismus primär an korporative AkteurInnen als Bezugsgruppe adressiert ist, darf das Verhältnis zwischen individuellen und korporativen AkteurInnen nicht vernachlässigt werden, da eine Organisation den Handlungsrahmen eines Akteurs zwar vorgibt, individuelle Handlungsspielräume jedoch immer vorhanden sind. Die Mikroebene ist demnach nur dann zu vernachlässigen, wenn institutionelle Faktoren und der situative Kontext das tatsächliche Tun eines korporativen Akteurs zureichend erklären können.

Analytisch werden diese verbleibenden Freiheitsgrade mittels Handlungsorientierungen bzw. Handlungssituationen zu fassen versucht. Dabei können die Handlungsorientierungen der Repräsentanten in ich-bezogene sowie systembezogene aufgesplittet werden (ebd. 52.f). Rollenkonflikte zwischen diesen Typen aber auch innerhalb der systembezogenen Handlungsorientierungen sind vielfach gegeben, da AkteurInnen als RepräsentantInnen mehreren übergeordneten Sozialeinheiten angehören.

Inhaltlich lassen sich nach Mayntz/Scharpf die Handlungsorientierungen in kognitive und motivationale Aspekte unterscheiden, wobei kognitive Aspekte „die Wahrnehmung der Handlungssituation und ihrer kausalen Struktur, die verfügbare Handlungsoption und erwartbare Ergebnisse“ (ebd. 53) betreffen und motivationale Orientierungen sich auf „die Auswahlgesichtspunkte bei der Wahl zwischen Handlungsoptionen“ gemäß „handlungsleitenden Interessen, Normen und Identitäten“ (ebd. 54) beziehen (vgl. auch Scharpf 2000). Da Organisationen geschaffen werden, um bestimmte Zwecke zu verfolgen, sind normativ definierte Ziele einer Organisation für einen Akteur dieser Organisation von offensichtlicher Bedeutung. Beide - kognitive und motivationale - Orientierungen sind nicht unabhängig voneinander, da insbesondere die durch Interessen und Normen bestimmten Präferenzen die kognitive Situationswahrnehmung wesentlich beeinflussen.

Welche dieser Handlungsoptionen tatsächlich von AkteurInnen gewählt wird, hängt zusätzlich von den konkreten Handlungssituationen ab, „womit die handlungsrelevante, soziale und nichtsoziale Gegebenheiten umfassende Umwelt“ gemeint ist“ (ebd. 58). Für die Analyse von Vorgängen beispielsweise innerhalb von Politiknetzwerken sind Situationskonstellationen demnach wichtig, da diese selektiv bestimmte Aspekte latent vorhandener Handlungsorientierungen aktivieren können.



Neben dieser analytischen Begriffsbestimmung zur Bestimmung des Verhältnisses Struktur-Handeln arbeiten Mayntz/Scharpf vier Grundformen sozialer Handlungskoordination heraus (ebd. 60ff.) welche den Spielraum individueller Autonomie einschränken. Diese Governanceformen sind:

- einseitige oder wechselseitige *Anpassung ohne Absprache*: Hierbei kommt eine Koordination nur in der Weise zustande, dass die einzelnen AkteurInnen sich je für sich an die von anderen beeinflussten Bedingungen in der Handlungssituation anpassen
- *Verhandlung*:
  - Die Governanceformen des Marktes verfügen über eine explizite, sachlich und zeitlich begrenzte (bilaterale) Vereinbarung zwischen den AkteurInnen.
  - Daneben sind Netzwerke ebenfalls durch Verhandlungssysteme geprägt.
- *Abstimmung*: Das Mehrheitsvotum als kollektiv verbindliche Entscheidungsgrundlage verengt den autonomen Handlungsspielraum.
- *Hierarchische Entscheidung*: In dieser Form der Handlungskoordination wird die Handlungsoption einer hierarchischen Autorität übertragen<sup>5</sup>.

Jeder gesellschaftliche Teilbereich ist durch mehrere dieser Governanceformen strukturiert, weder ist der Markt durch die Marktform noch der Staat durch die Hierarchie alleine bestimmt. Letztere sind neben hierarchischen Steuerungsstrukturen besonders durch Formen horizontaler Koordination (Netzwerkstrukturen bzw. Verhandlungssysteme) charakterisiert (vgl. ebd. 62). Zwar können diese vier idealtypischen Governanceformen als strukturierende Anhaltspunkte dienen, für die empirische Untersuchung komplexer gesellschaftlicher Steuerungsformen ist dieser Raster jedoch zu grob. Mayntz/Scharpf verweisen daher auf die Netzwerkanalyse und die Spieltheorie als zwei sich ergänzende Analysemethoden, die zur Untersuchung gesellschaftlicher Steuerungsprozesse geeignet sind. Demnach ist es auch nicht verwunderlich, dass empirisch-netzwerkanalytisch orientierte Untersuchungen der letzten Jahre den akteurszentrierten Institutionalismus als heuristischen Ausgangspunkt wählen (vgl. Görlitz/Burth 1995, 175; Zumbusch 2004).

---

<sup>5</sup> für eine ausführliche Diskussion dieser Koordinationsmechanismen siehe Scharpf 2000.

## 2.2. POLITIKNETZWERKE

Die oben beschriebene Heuristik bietet explizit noch keine Ansätze für adäquate steuerungspolitische Möglichkeiten, sondern dient primär zum Verständnis gesellschaftlicher Strukturiertheit und dem grundsätzlichen Verhältnis zwischen Struktur und Handlung. Implizit werden mit der Betonung der Bedeutung des (Politik-)Netzwerkansatzes jedoch Aussagen über Steuerungsformen getätigt. Während in einigen politikwissenschaftlichen Zugängen wie z.B. im neokorporatistischen Ansatz die Bedeutung korporatistischer AkteurInnen im Kontext des Politikprozesses betont wird (Armingeon 1994), wird im Netzwerkansatz versucht alle im politischen Aushandlungs-, Entscheidungs- und Implementationsprozess relevanten AkteurInnen zu berücksichtigen. Politik entsteht heute oft in einem Prozess, in dem eine Vielzahl von sowohl öffentlichen als auch privaten Organisationen eingebunden ist. Damit wird dem klassischen stereotypen Bild einer klaren Trennung von Staat und Gesellschaft und der Vorstellung vom Staat als dem höchsten gesellschaftlichen Kontrollzentrum, welches mittels hierarchischer Strukturen Entscheidungen durchsetzt, widersprochen<sup>6</sup>. „Policy-Networks are mechanisms of political resource mobilisation in situations where the capacity for decision making, program formulation and implementation is widely distributed or dispersed among private and public actors“ (Kenis/Schneider 1991: 41). Nicht nur neue AkteurInnen werden somit berücksichtigt, sondern der administrative Bereich selbst wird hierbei keineswegs mehr als monolithischer Block konzeptionalisiert (vgl. ebd. 26). Policy-Netzwerke können somit als “policy making arrangements characterized by a predominance of informal, decentralized and horizontal relations in the policy process“ (ebd. 32) definiert werden. Trotz weiterhin bestehender top-down-Strukturen (z. B. Vorgabe von Leitlinien) werden unterschiedliche Bereiche der Entscheidungs- und Prozessebene (inhaltliche Ausgestaltung der Leitlinien) zunehmend dezentralisiert, und dadurch bottom-up-Ansätze bzw. dezentrale Selbststeuerungsprozesse gestärkt.

Policy-Netzwerke können durch folgende Strukturmerkmale bestimmt werden:

- Sie umfassen ein relativ stabiles Set an vornehmlich öffentlichen und privaten kooperativen AkteurInnen. Von anderen Netzwerktypen (bspw. Unternehmensnetzwerken) unterscheiden sich Policy-Netzwerke durch die Integration öffentlicher Stellen.
- Beziehungen und Akteursverbindungen dienen als Kommunikationskanäle zum Informationsaustausch, Aufbau von Vertrauensverhältnissen etc. Wenn auch fest gekoppelte Teile in Form von Befehlsketten nicht Bestandteil von Politik-Netzwerken sind, werden Machtasymmetrie und hierarchische Beziehungen durch Netzwerke nicht ausgeschlossen – im Gegenteil: Politiknetzwerke sind durch „Verhandlungen im Schatten der Hierarchie“ (Mayntz/Scharpf 1995: 28) geprägt. Staatlichen AkteurInnen kommt bei der Definierung des Prozesses und Implementierung politischer Strategien u.a. aufgrund ihrer finanziellen Ressourcen und kraft ihrer staatlichen Machtlegitimation nach wie vor entscheidende Bedeutung zu.

<sup>6</sup> Die Rezeption der steuerungstheoretischen Diskussion, wie sie in der netzwerkanalytischen Literatur ebenso zu finden ist wie bei den VertreterInnen des akteurszentrierten Institutionalismus oder der Systemtheorie (Willke, 1996; Grimm 1994), zeichnet ein Bild, dass die damalige Staatstheorie einheitlich von einer Planungseuphorie und der klassischen Trennung von Staat und Gesellschaft ausging. Kritisch anzumerken bleibt jedoch, dass diese Rezeption nur durch die Ausblendung wesentlicher Theoriestränge sowohl im angloamerikanischen als auch im deutschsprachigen Raum gekennzeichnet ist. Zum einen sind hier die auf der Grundlage der Marx'schen Kapitalismustheorie beruhenden Ansätze materialistischer Staatstheorie, welche vor allem die von den strukturell gegebenen Widersprüchen sowie Kräfte- und Machtverhältnissen innerhalb privat-kapitalistischer verfasster Gesellschaften ausgehende Bedingungen für die gestaltende Politik thematisieren. Aus Platzgründen soll hier nur auf das Konzept von Gramsci des erweiterten Staates oder Poulantzas' These vom Staat als materielle Verdichtung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse verwiesen werden (Poulanza 1978; wiederaufgelegt und kommentiert in: Hirsch/Jessop/Poulanza 2001). Ähnliche Konzepte wurden andererseits in der sogenannten „deutschen Staatsableitungsdebatte“ in den 70er Jahren diskutiert und von den jeweiligen Vertretern in der Folge weiter ausgearbeitet (vgl. Hirsch 1990; Demirovic 1992; Esser 1998).

- Durch den zentralen Stellenwert öffentlicher bzw. politischer AkteurInnen in Politiknetzwerken werden diese als politisches Instrument zur Erreichung politisch-gesellschaftlicher Zieldimensionen eingesetzt. Das Thema wird daher oft von „oben“ diktiert, womit die initiierte öffentliche Institution meist über eine inhaltliche Definitionsmacht verfügt (Messner 1995: 236).
- Die Grenzen eines Netzwerkes – als weiteres konstitutives Merkmal - sind nicht immer leicht zu bestimmen, da diese nicht durch formale Institutionen gegeben sind. Sie entstehen vielmehr aus einem Prozess heraus. Ein wesentliches Kriterium, welches die Grenzen eben dieses näherungsweise absteckt, ist jedoch die gegenseitige Respektierung (Anerkennung) der involvierten AkteurInnen. Die Akzeptanz der AkteurInnen beruht jedoch gewöhnlich auf unterschiedlichen Voraussetzungen. Während die Anerkennung staatlicher Organisationen zumeist auf legalem Fundament basiert, beruht die Mitgliedschaft privater AkteurInnen auf dem Resultat kontinuierlicher Verhandlungen zwischen den Beteiligten<sup>7</sup>.

Diese im politischen und sozialwissenschaftlichen Diskurs verstärkte Aufmerksamkeit für „Politik-Netzwerke“ ist jedoch nicht Ausdruck einer vorübergehenden Modeerscheinung, sondern reflektiert eine tiefgreifende Veränderung in den politischen Entscheidungsstrukturen, welche auf unterschiedliche gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungsfaktoren zurückzuführen sind.

- Erstens ist das Entstehen von Politiknetzwerken in die Entstehung von formalen Organisationen in fast allen Sektoren der Gesellschaft zu suchen, die eine zunehmende Fragmentierung von Macht induzierten (Mayntz 1993: 241). In vielen Bereichen der Politik gilt daher, dass es der Staat mit korporativen Akteuren zu tun hat, die über eine eigenständige Machtbasis verfügen.
- Zweitens ist die Entstehung des Netzwerkgedankens beim Übergang von fordistischen zu post-fordistischen Produktionsweisen mit den Schlagworten „flexible specialisation“, „lean production“, „out-sourcing“ etc. im gesellschaftlichen Tun und Denken stärker verankert. Netzwerke spielen dabei trotz der Marktkonkurrenz im privaten Bereich eine zunehmende Rolle. Die vermehrte Bedeutung von Netzwerken in politiknahen Bereichen ist damit Ausdruck eines allgemein gesellschaftlichen Prozesses (Fürst 2001).
- Drittens bewirkt die zunehmende Bedeutung transnationaler Organisationen – allen voran die EU – eine markante Veränderung politischer Prozesse. Nationale Politik ist eingebettet in ein internationales Politikregime, welches Rahmenbedingungen für nationale Spielräume setzt, die gesetzten Rahmenbedingungen aber ihrerseits Aushandlungsprozesse nationaler AkteurInnen sind. Politiknetzwerke sind die direkte Folge institutionell geschaffener Strukturen (Kenis/Schneider 1991: 35; Benz 2002). Diese Formen von „Multi-Level Governance“ beschränken sich jedoch keineswegs auf die supranationale und nationale Ebene, sondern spielen eine zunehmende Bedeutung für Regionen – Stichwort „Regional Governance“.

Die Etablierung von Politiknetzwerken als Verhandlungssysteme und der weicheren Form der Staatsintervention ist jedoch nicht mit dem Ende des Steuerungswillens verbunden. „Steuerung“ als absichtsvolle Beeinflussung sozialer Prozesse verstanden, bleibt damit dem Anspruch nach wie vor Aufgabe des administrativ-politischen Systems, die Art dieses Ziel zu erreichen, verändert sich jedoch mit Politiknetzwerken. Politische Steuerung und gesellschaftliche Selbststeuerung, indem der Staat bestenfalls als „Supervisionsstaat“ (Willke) auftritt, sind demnach keine Alternativen sondern eine verbreitete Form von Governance. Die in Tabelle 1 aufgelistete Steuerungsstrategie „Strukturierung“ gewinnt demnach zunehmend an Bedeutung.

<sup>7</sup> Netzwerkähnliche Strukturen sind jedoch keineswegs automatisch demokratiepolitisch eindeutig positiv zu beantworten. Wesentliche gesellschaftliche Akteursgruppen können weiterhin ausgeschlossen bleiben (Esser 1998: 42). Zudem stellt sich die Legitimationsfrage, wonach die Übertragung politischer Steuerung auf Netzwerke demokratiepolitisch nicht legitimiert ist.

### 2.3. MULTI-LEVEL GOVERNANCE

Mit zunehmender Integration der Europäischen Union entwickelte sich eine Politiksteuerungsarchitektur, die derzeit in der Politikfeldforschung als Multi-Level Governance diskutiert wird. Damit ist die Streuung des Politikprozesses auf unterschiedliche AkteurInnen und Institutionen zu verstehen, die in einer Vielzahl territorialer Ebenen (EU - Nation - Region) angesiedelt sind (Hooghe/Marks 2001, Bache 1998). Durch die Interdependenz unterschiedlicher vertikaler Ebenen im politischen Prozess verändert sich die Souveränität nationalstaatlicher Regierungen, wobei zwei Entwicklungen für die Etablierung eines Mehrebenensystems kennzeichnend sind. Einerseits verlagert die europäische Integration wesentliche Schlüsselbereiche von der nationalen auf die supranationale Ebene (EU), andererseits ist der Prozess durch eine zunehmende Regionalisierung charakterisiert. Auf europäischer Ebene bleibt allerdings trotz der Betonung des „Europa der Regionen“ und der Bemühungen seitens der EU-Kommission diese Regionen zu mobilisieren ihr Einfluss bescheiden (vgl. Aigner/Fallend/Mühlböck/Wolfruber 2001). Dies trifft insbesondere für die Programmerstellung zu. Bei der Politikumsetzung erhöht sich allerdings der Einfluss der subnationalen AkteurInnen, wie sich im Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik am Beispiel der weiter unten diskutierten „territorialen Beschäftigungspakte“ zeigt. Zwar ist die nationalstaatliche Rolle damit modifiziert, von einer manchmal geäußerten Tendenz zur Aushöhlung von Nationalstaaten kann aber nicht gesprochen werden, da Nationalstaaten weiterhin als „most important pieces of the European puzzle“ (Marks et al. 1996: 346) fungieren, auch wenn im supranationalen Gefüge andere Institutionen und Pressure Groups (z.B. EU-Parlament, EU-Rat, Kommission, Lobbies etc.) am Politikprozess maßgeblich beteiligt sind (vgl. Hooghe/Marks 2001). Wenn überhaupt jemals von dem politisch-administrativen Staat als zentraler Steuerungsinstanz gesprochen werden konnte, mit der Etablierung der EU trifft dies keinesfalls mehr zu. Dieses neue institutionelle Setting ohne zentrale Steuerungsinstanz wirft die Frage nach den Grenzen und Möglichkeiten politischer „Steuerung“ im Sinne einer absichtsvollen Beeinflussung gesellschaftlicher Prozesse erneut auf und lässt diese in einem teilweise neuen Licht erscheinen, da die EU sich sowohl von politisch-administrativen Entscheidungssystemen im konventionellen Sinn, die auf hierarchische Steuerungsmodi zurückgreifen können, als auch von anderen supranationalen Organisationen unterscheidet. Als politische Herrschaftsordnung sui generis greift die EU auf ein spezifisches Set an Steuerungsinstrumenten zurück (vgl. Schmid 2000: 5).

- Die EU verfügt im Unterschied zu klassischen Internationalen Organisationen über finanzielle Eigenmittel und ein für die Mitgliedsstaaten verbindliches Rechtssystem.
- Allerdings fehlen der EU Elemente klassischer Staatlichkeit, wie direkte Sanktionsmittel oder eine vergleichbare demokratische Legitimation.
- Als direkte Konsequenz führt dies neben den weiterhin bestehenden „klassischen“ Interventionsmitteln wie regulative und distributive Politik zu einer verstärkten Anwendung weicher Steuerungsformen (Kontextsteuerung, Regionalisierung).

## 2.4. REGIONAL GOVERNANCE ALS FORM DER MULTI-LEVEL GOVERNANCE-DISKUSSION

Zwar ist in der Diskussion der Multi-Level Governance die regionale Ebene implizit thematisiert, explizit beschäftigt sich ein Großteil der einschlägigen Literatur allerdings mit der EU als supranationaler Organisation und der Beziehung zu den Nationalstaaten. Regionale Aspekte werden nur am Rande bzw. sehr allgemein analysiert<sup>8</sup>. Für die Steuerungsdiskussion auf regionaler Ebene ist in den letzten Jahren insbesondere im deutschsprachigen Raum der Begriff „Regional Governance“ auf große Resonanz gestoßen. Obwohl der Begriff Governance in der Literatur im Detail durchaus unterschiedlich umschrieben wird, kann er definiert werden als „...die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Es handelt sich um einen kontinuierlichen Prozess, durch den kontroverse oder unterschiedliche Interessen ausglich werden und kooperatives Handeln initiiert werden kann. Der Begriff umfasst sowohl formelle als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart oder als im eigenen Interesse angesehen werden“ (Commission on Global Governance 1995 in: Fürst 2001: 1). Der Begriff „regional“ verweist auf den räumlichen Fokus. Trotz des primären Blickfeldes auf der subnationalen Ebene werden in diesem Ansatz im Sinne eines Mehrebenensystems auch die starken Interdependenzen mit der nationalen oder internationalen Ebene mitberücksichtigt.

Mit der Umsetzung von Regional Governance als spezifische Form eines Mehrebenen-Politiksystems resultieren für die beteiligten AkteurInnen zwei wesentliche Effekte: Zum einen steigen die Anforderungen für jeden einzelnen Akteur, die Aktivitäten mit Involvierten derselben Ebene und mit AkteurInnen anderer Ebenen auf effiziente Weise zu koordinieren. Zum anderen werden dadurch auch tendenziell die Funktionen einzelner AkteurInnen in ihrer organisatorischen Binnenstruktur diversifiziert: Ein Beispiel dafür sind die Sozialpartner, die auf unterschiedlichen hierarchischen Ebenen angesiedelt sind. Was die übergeordnete Stelle (z.B. die Landesorganisation) gemeinsam mit anderen AkteurInnen derselben Ebene an Zielen entwickelt, macht ihre regionale Organisation zu Adressaten auf der operativen Ebene. Kürzer formuliert: Ein und dieselbe Akteurin oder Organisation nimmt, je nachdem auf welcher Ebene er tätig ist, im Gesamtgefüge unterschiedliche Rollen und Funktionen wahr.

Verkompliziert wird diese Mehrebenenstruktur weiters dadurch, dass auf jeder Ebene dieser Struktur die einzelnen AkteurInnen Koordinations-, Verhandlungs- und operative Leistungen mit anderen Partnern erbringen müssen. Das Tun jeder einzelnen Akteurin wird somit im Verhältnis zu anderen - vertikal und horizontal - durch ein komplexes Gefüge von Interessenslagen, Zielformulierungen, Verhandlungsprozessen, Ressourcen und Rahmenbedingungen bestimmt. Auf diese Weise entstehen „horizontale und vertikale Policy-Netzwerke“ (vgl. Pohn-Weidinger/Paier/Gruber/Woitech/Beidernikl, 2003)

Durch die parallele Beachtung von AkteurInnen und gegebenen Strukturen rückt der „Regional Governance Ansatz“ in die Nähe des „Akteurszentrierten Institutionalismus“ (vgl. Fürst 2001). Tatsächlich kann dieser Ansatz als spezifischer auf regionaler Ebene fokussierter Anwendungsfall des allgemein formulierten „Akteurszentrierten Institutionalismus“ interpretiert werden. Dies deshalb, weil

<sup>8</sup> Als Beispiel lässt sich Hooghe/Marks (2001) anführen, die „Regional Governance“ lediglich im Anhang betrachten.

wesentliche Definitionsbeschreibungen für „Regional Governance“ mit diesem übereinstimmen (vgl. Benz 2001). Dazu gehört etwa der Zugang, dass

- regionale Entwicklung nicht Aufgabe einer regionalen Verwaltungseinheit ist, sondern Resultat der Kooperation zwischen Verwaltung, Politik und privaten Organisationen in Planung, Implementation und Supervision.
- dieses Zusammenspiel durch ein Set an Regeln und institutionalisierten Kompetenzen koordiniert und reguliert ist. Diese strukturellen Rahmenbedingungen stecken den Handlungsspielraum für die AkteurInnen ab.
- Kooperation durch Verhandlungsprozesse generiert wird, wobei Netzwerke die Basis dieser Steuerungsformen bilden. Das institutionelle Setting wird damit durch eine operative Struktur, die durch relativ lose Bindungen zwischen den AkteurInnen geprägt ist, ergänzt.
- die involvierten AkteurInnen aufgrund ihrer Zugehörigkeit in unterschiedlichen Organisationen mit verschiedenen organisationsinternen Handlungslogiken konfrontiert sind, die ihre jeweiligen Verhandlungspositionen beeinflussen. Daraus resultiert die Mehrebenen-Natur der „Regional Governance“, da nur ein Teil der relevanten AkteurInnen rein von regionalen Kontexten geleitet ist. Lokale, nationale sowie internationale (EU) Politiken müssen auf regionaler Ebene koordiniert werden und bestimmen den Governance-Outcome.
- Regional Governance als spezifische Governanceform aufgrund der institutionellen und personellen Koppelung von Politik, Verwaltung, Wirtschaft und „Bürgerschaft“ unterschiedliche Steuerungslogiken integrieren muss. Neben der hierarchischen Steuerung (z.B. Mehrheitsentscheidung), zählt hier die regulative Steuerung über Gesetze ebenso wie Steuerung über Finanzierungsinstrumente und die assoziative Selbststeuerung über Netzwerk und Nichtregierungsorganisationen (Strukturierung).

### ***Formen von Regional Governance***

Unabhängig von den theoretischen Überlegungen über Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Konzepte Regional Governance und Multi-Level Governance, zeigt sich in der Praxis, dass die konstitutionellen Eigenschaften je nach Politikfeld variieren. In Österreich lassen sich die Governance Formen grob in drei verschiedene Typen unterteilen (vgl. Gruber 2003):

*Prozedurale Steuerung - Governance durch Schaffung von Rahmenbedingungen:* Das Kennzeichen dieser Steuerungsform besteht im Wesentlichen darin, dass (rechtliche) Rahmenbedingungen von der vertikal höheren Ebene (Bundesministerium) gesetzt werden, die Implementierung und Ausgestaltung jedoch Aufgabe der nachgelagerten Körperschaften (Länder) ist. Als Beispiel lassen sich hierfür die Fachhochschulen anführen. Während auf bundesgesetzlicher Ebene die Voraussetzungen und Finanzierungskriterien für die Einrichtung von Fachhochschulen definiert werden, fällt die Strategieausarbeitung, welche Lehrstudiengänge aufgebaut werden sollen, und die tatsächliche Entwicklung von Fachhochschulen in die Länderkompetenz. Dieses Modell ist damit durch eine Rahmenbedingung setzende Bundesebene gekennzeichnet, die inhaltlich im sehr geringen Ausmaß Einfluss nimmt. Die Implementierung und strategische Ausrichtung der Fachhochschulen erfolgt durch die regionale Ebene.

*Paradigmatische Steuerung - Governance durch Zielvorgaben:* Der Bereich der Arbeitsmarktpolitik ist ein typisches Beispiel einer Governanceform, in der die übergeordnete Ebene nicht nur Rahmenbedingungen definiert, sondern auch zentral an der Zielformulierung beteiligt ist. Während das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit die finanziellen Ressourcen für die Arbeitsmarktpolitik ebenso

vorgibt wie die jährlichen Ziele und Zielgruppen aktiver Arbeitsmarktpolitik, fungiert das AMS weitgehend als ausführende Organisation.

*Governance durch lose Kooperation und Guidelines:* Als Beispiel eines sehr weichen Politikmodus kann Regionalpolitik im Allgemeinen herangezogen werden. Obwohl das institutionelle Setting, welches mit Regionalentwicklung betraut ist, insgesamt auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt ist (Bund: Bundeskanzleramt, BMVIT, BMWA; Länder: Landesabteilungen in den Bereichen Raumentwicklung, Tourismus, Forschung und Entwicklung; NUTS III: Regionale Entwicklungsorganisationen sowie intermediäre Organisationen auf allen vertikalen Ebenen), beruht Regionalpolitik in Österreich nicht auf hierarchischen Koordinationsmechanismen, sondern auf rechtlich unverbindlichen Strategiepapieren (z.B. Raumordnungskonzept). Darüber hinaus bilden freiwillige Zusammenschlüsse mit teilweise informellen Strukturen - wie etwa die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) ein wichtigen Bestandteil der Institutionenlandschaft, da sie vor allem als Diskussionsforum für alle mit Regionalentwicklung betrauten Organisationen dienen und dadurch die Schaffung konsensueller Leitbilder begünstigen. Zudem übernimmt die ÖROK wichtige Koordinationsaufgaben im Zusammenhang mit den EU Strukturfondsprogrammen. Regionalpolitik ist kein thematisch abgegrenztes Feld. Ein Grund für diese stark auf lose Koordination ausgerichtete Form politischer Steuerung ist darin zu suchen, dass der Bund in wichtigen Bereichen der Regionalpolitik – wie z.B. der Raumordnung – über keine Kompetenz verfügt. Letztere ist Ländersache.

Diese Typen sind als „Idealtypen“ anzusehen, wobei in der Praxis oftmals Mischformen auftreten, die zu Problemen führen können, da unterschiedliche Handlungslogiken in bestimmten Fällen schlecht kompatibel sind. So kann es beispielsweise für Institutionen mit traditionell hierarchischen Rollenlogiken (wie z.B. das AMS) zu Schwierigkeiten in der Umsetzung eher weicherer auf Kooperation ausgerichteter Politikformen kommen. Ein solches Beispiel wird in Kapitel 3.2 anhand der „Territorialen Beschäftigungspakte“ analysiert.

#### 2.4.1 Möglichkeiten und Grenzen regionaler Steuerung

Hinter der in der Praxis „naturwüchsig“ entstandenen Bedeutung regionaler Politikprozesse steht allerdings die theoretisch interessante Frage, ob und in welchem Ausmaß es aus ökonomischen und gesellschaftlichen Gründen sinnvoll ist, Politikformulierung und Implementierung zu regionalisieren. Die Thematisierung normativer Fragestellungen hinsichtlich einer sinnvollen Kompetenzverteilung unterschiedlicher vertikaler Politikebenen findet sich zwar in etlichen theoretischen Beiträgen, eine systematische Auseinandersetzung ist trotz der Vielzahl an Beiträgen zu Governancefragen jedoch nur selten. In Anlehnung an Viesti (2002) und OECD (2003) können für eine Regionalisierung folgende Gründe ins Treffen geführt werden.

- Erstens weisen die historischen Erfahrungen auf ein Wissensproblem zentral gesteuerter Strategien für regionale Entwicklung hin. Eine zentrale These des Föderalismus besteht in der Überzeugung, dass regionalspezifisches Wissen nur auf regionaler Ebene verfügbar ist, folglich die Planung und Umsetzung auf dieser Ebene zu besseren Resultaten führt. Eine Regionalisierung könnte somit dem bereits angeführten Wissensproblem entgegenwirken.
- Zweitens kann die Regionalisierung den fachlichen regionalen Wissensstock in den jeweiligen Politikfeldern erhöhen. Durch die damit einhergehende Einbindung unterschiedlicher AkteurInnen wird einerseits vorhandenes regionales Wissen gepoolt und für regionale Fragestellungen nutzbar gemacht. Andererseits können Lerneffekte, die durch die neue Kompetenzzuteilung an Dynamik gewinnen, „Selbsthilfekräfte“ im Sinne der endogenen Regionalentwicklung verstärken.

- Drittens entstehen Lerneffekte jedoch nicht nur in inhaltlicher Hinsicht, sondern die Governance-Kompetenz wird durch die Praxis von Selbststeuerungsprozessen per se erhöht. Eine damit verbundene Hoffnung liegt in der Erhöhung des „sozialen Kapitals“, welches in den letzten Jahren als wichtiger Einflussfaktor für ökonomische Performance diskutiert wird (vgl. Ahn, /Hemmings 2000; OECD 2001; Knack/Keefe 1997). Der damit verbundene mögliche, wenn auch nicht zwingende, Demokratisierungsprozess resultiert daraus als weiterer positiver Aspekt.
- Viertens kann die Verantwortungsübertragung regionaler Entwicklung auf regionale AkteurInnen zur Entwicklung einer gemeinsamen Vision beitragen. Eine kollektive Vision kann prinzipiell negative Selbstverstärkungseffekte durchbrechen und Erwartungen bzw. Optimismus verursachen, die wiederum positiv auf die Handlungsfähigkeit der AkteurInnen wirkt.

Demgegenüber lässt sich freilich eine Reihe an Argumenten anführen, die die Grenzen einer Regionalisierung aufzeigen:

Regionalpolitik ist im Wesentlichen auf lokale Agenden bezogen. Bei Politikbereichen, die grundsätzlich neben dem Regionsbezug eine überregionale Dimension aufweisen, ist eine rein in der Region angesiedelte Politik zweifelhaft. Allerdings ist dies auch hier im Einzelfall schwer entscheidbar. Während eine Forschungspolitik insgesamt nicht sinnvoll ohne den nationalen und auch internationalen Kontext auskommt, und die Agenden daher überregional anzusiedeln sind, sind in Teilbereichen wie z.B. der Stärkung regional vorhandener Forschungsexpertisen entlang bestehender wirtschaftlicher Stärken oder technologieorientierter Spin-offs sowie des Technologietransfers regionale Spielräume prinzipiell sinnvoll.

Daneben führt eine Regionalisierung zur Gefahr einer ineffizienten Duplizierung und aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive aufgrund fehlender Skaleneffekte und kritischer Massen zu ineffizienten Outcomes.

Starke Regionalisierungstendenzen, die externe Anstöße und einen Austausch mit anderen Wirtschaftsräumen einschränken, weisen weiters die Gefahr negativer lock-in Effekte auf.

Das Problem in der Diskussion „für und wider eine Regionalisierung“ stellt zudem die Uneindeutigkeit der angeführten Pro-Argumente dar, da sich für jeden der oben skizzierten Punkte Gegenargumente formulieren lassen. Beispielsweise fußt das Argument des Wissensproblems zentraler AkteurInnen im Politikformulierungs- und Umsetzungsprozess durchaus auf Erfahrungen. Dem direkten Schluss der Überlegenheit regionalisierter Politikformen ist aber nicht ohne weiteres zuzustimmen. Die regionale Ebene ist in vielen Fällen aufgrund der vorhandenen Humanressourcen bei der Formulierung und Planung von Politikstrategien und Maßnahmen überfordert, sodass regional entwickelte Strategien und Maßnahmen weder inhaltlich noch in der Umsetzung einer zentralen Steuerung überlegen sein müssen. Als weiteres Beispiel können die regionalen „Visionen“ herangezogen werden. Die Erfahrungen mit regionalen Entwicklungsstrategien ist ebenfalls nicht einheitlich. Während in manchen Fällen regionale Vision durchaus zu einem regionalen Bewusstsein beigetragen haben mag (beispielsweise DEO in der Oststeiermark), ist ein Großteil der in Mode gekommenen Strategiepapiere bei den regionalen AkteurInnen kaum verankert und spielt demnach eine marginale Rolle.



Tabelle 2: Für und Wider Regionalisierung

Regionalisierung: Pro-Argumente	Regionalisierung: Contra-Argumente
• Regionales Wissen andocken	• Inadäquate Reichweite
• Selbstorganisations-Know-how erhöhen	• Duplizität
• Governance-Kompetenz erhöhen	• Fehlen kritischer Massen
• Soziales Kapital/Demokratisierung	• Fehlen regionaler Humanressourcen
• Regionale Vision	• Fehlen organisatorischer Rahmenbedingungen

Ob viele der prinzipiellen Pro-Argumente tatsächlich wünschenswerte politische Outcomes generieren, kann nicht ohne explizite Berücksichtigung der gegebenen Rahmenbedingungen bestimmt werden. Neben der Frage, in welchen Bereichen eine Regionalisierung sinnvoll erscheint, ist die Frage des „Wie“ von entscheidender Bedeutung. Anhaltspunkte dazu werden in Kapitel 3 im Zuge regionaler Beschäftigungspolitik am Beispiel „Territorialer Beschäftigungspakte“ detailliert erläutert werden.

#### 2.4.2 Netzwerke als Steuerungslösung?

Akteurszentrierter Institutionalismus, Netzwerkanalyse, Multi-Level Governance und Regional Governance stehen in einem engen Verhältnis zueinander, wenn auch der jeweilige Fokus ein unterschiedlicher ist. Während der akteurszentrierte Institutionalismus als heuristisches Raster zur Analyse gesellschaftlicher Steuerungsformen zu charakterisieren ist, bezieht sich die Diskussion um Mehrebenen Steuerungssysteme vor allem auf die Beziehung zwischen EU und EU-Mitgliedsstaaten, die „Regional Governance“ Diskussion wiederum zielt auf Steuerungsformen im regionalen Kontext. Als eine wesentliche Komponente dieser Steuerungsform sind (Politik-)Netzwerke zu interpretieren, die innerhalb institutioneller Rahmenbedingungen zur gesellschaftlichen Konsensbildung beitragen.

Alle Ansätze haben in den letzten Jahren an Aufmerksamkeit gewonnen, zumal die darin diskutierten Formen gesellschaftliche Strukturänderungen widerspiegeln. Die Betonung netzwerkartiger Strukturen reduziert sich jedoch nicht rein auf eine Beschreibung des Politikentstehungsprozesses. Obwohl nicht immer im wünschenswerten Umfang expliziert, geht damit auch die Einschätzung einher, dass neue netzwerkunterstützte Politikformen nicht einfach Ausdruck gesellschaftlicher Veränderung ist, sondern dass diese im Vergleich zu traditionellen Ansätzen zu besseren Governance-Resultaten führt. Dies deshalb, weil Netzwerke der erhöhten Binnenkomplexität moderner Gesellschaften gerecht werden. Lose Akteurskopplung und Verhandlungsprozesse, wie für Netzwerke charakteristisch, sind prinzipiell besser geeignet, auf externe Stimuli und veränderte Rahmenbedingungen zu reagieren und in funktional ausdifferenzierten Gesellschaften unterschiedliche AkteurInnen und deren Umsetzungskompetenzen auf verschiedenen Ebenen (Mehrebenensystem) zu integrieren. Diese These wird jedoch oft ohne empirische Überprüfung vertreten und verwandelt sich bei manchen Autoren zu einer Hoffnung<sup>9</sup>. Ob mit netzwerkartigen Governanceformen tatsächlich verbesserter Steuerungsergebnisse erzielt werden, bleibt vorerst aufgrund mangelnder empirischer Untersuchungen allerdings unentschieden (OECD 2003: 13). Mayntz verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass

<sup>9</sup> Auch sollte ein ideologisches Moment nicht vergessen werden. Die Entwicklung neuer Steuerungskonzepte ist nicht losgelöst vom ideologischen Kontext zu betrachten. Die Favorisierung dezentraler netzwerkartiger Policystrukturen, welche mit PPP-Konzepten gekoppelt werden, steht im Einklang mit generellen politischen Tendenzen der Deregulierung und der „Verschlankung“ des öffentlichen Sektors als politisches Ziel. Triebfeder sind hier weniger steuerungstheoretische Überlegungen als vielmehr der erwartete Nutzen für bestimmte gesellschaftliche Akteursgruppen, die der Umbau des Staatsgefüges zu einem „schlanken“ bzw. „schumpeterianischen Leistungsstaat“ (Jessop 1992) ökonomisch und politisch mit sich bringt. Nicht nur die verhandelten Inhalte (z.B. im Sozialbericht), sondern auch die Politikform selbst werden somit zum politischen Verhandlungsfeld, da unterschiedliche Politikformen selbst mit verschiedenen Gesellschaftsentwürfen und gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen verwoben und konnotiert sind.

die Steuerungsprobleme in einem Mehrebenensystem (Implementations-, Motivations-, Wissens- und Steuerbarkeitsproblem) unabhängig von den eingesetzten Instrumenten bestehen bleiben und der Erfolg a priori keineswegs gesichert ist. Bei Netzwerklösungen treten insbesondere folgende typische Problembereiche auf:

- Die Gefahr der Einigung auf suboptimale Kompromisslösungen,
- die Gefahr der Entscheidungsblockade insbesondere bei stark antagonistischen Positionen, damit verbunden
- Kartellbildung der zentralen AkteurInnen, mit Interesse status-quo Zustände zu erhalten und Lerneffekte zu verringern (Fürst 2001b).
- Kosten und die Zeitdauer der Konsensfindung wachsen exponentiell mit der Zahl der beteiligten und der Heterogenität ihrer Interessen (OECD 2003: 14) und
- die Gefahr fehlender Bindungswirkung getroffener Entscheidungen (Mayntz 1997: 285).

Dass diese Felder problematisch sind, wurde in empirischen Untersuchungen gezeigt. Beispielsweise zeigen Forschungsergebnisse im Bereich der europäischen Umweltpolitik, dass das stärker prozedurale Vorgehen vor allem aufgrund von Implementationsschwierigkeiten in den letzten Jahren keineswegs zu einer effektiveren Governanceperformance als traditionelle Ansätze geführt hat (Knill/Lenschow 1999). Auch im Bereich der Regional Governance weisen Benz/Fürst (2002) auf vielfältige Schwierigkeiten hin, die mit der Etablierung von Netzwerken und modernen regionalen Governanceformen verbunden sind.

Aufgrund der vielfältigen Möglichkeiten in Struktur und Umfeld von Netzwerken ist es schwer möglich eine direkte Linie zu ziehen, welche Politikinstrumente wann angewandt werden sollen, um zu einer effektiven Policyperformance zu gelangen. Zwar ist in der Literatur und den politischen Dokumenten die Netzwerksteuerung stark in Mode, weil sie tatsächlich empirisch vermehrt zu beobachten ist und aus theoretischen Überlegungen heraus traditionellen Politikformen überlegen scheint. Empirische Befunde zeigen jedoch, dass weiche Steuerungsformen derzeit in vielen Bereichen mit erheblichen Problemen behaftet sind, von einer Überlegenheit kann daher nicht a priori gesprochen werden. Vielmehr ist der Erfolg weicher Steuerungsformen von einer Reihe von Voraussetzungen abhängig, welche insbesondere die Implementierungs- und Motivationsaspekte tangieren. Fehlen die notwendigen Voraussetzungen der Implementation (z.B. bei Rahmenbedingungen), können die AkteurInnen nicht oder nur kurze Zeit für die Governance aktiviert werden (Motivationsproblem). Während die Literatur über weichere Politikformen kaum mehr zu überblicken ist, werden die Voraussetzungen einer erfolgreichen Implementierung vergleichsweise wenig erörtert. Im nächsten Kapitel soll daher die Frage der Implementierungsvoraussetzungen zur erfolgreichen regionalen Governance im Bereich „kooperativer Arbeitsmarktpolitik“ nachgegangen werden. Die daraus gezogenen Schlüsse weisen sicherlich nicht für alle Bereiche Gültigkeit auf, dürften dennoch in vielen Fragen der (regionalen) Governance von Bedeutung sein.

### 3 Neue Steuerungsformen in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik – Politikverflechtung im Mehrebenensystem

Ziel dieses Kapitels ist es, Formen politischer Steuerung der EU im Bereich Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik als spezifische Form eines Mehrebenensystems zu beschreiben. In einem zweiten Schritt wird der Fokus auf den wichtigen Bereich weicher Politikformen im Hinblick auf steuerungstheoretische Fragestellungen eingeeengt. Anhand der territorialen Beschäftigungspakte Steiermark wird insbesondere der Frage nachgegangen, welcher Voraussetzungen die Entwicklung von regionalen Netzwerken bedarf, um eine selbsttragende Dynamik zu ermöglichen. Grundlage dieser Überlegungen bildet ein Forschungsprojekt, in dem der erwähnte Beschäftigungspakt evaluiert wurde (Pohn-Weidinger; Paier et al. 2003).

#### 3.1. FORMEN POLITISCHER STEUERUNG DER EU IN ARBEITSMARKT- UND BESCHÄFTIGUNGSPOLITIK

Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik war in der EU lange Zeit nicht als selbständiges Politikfeld etabliert, sondern wurde im Wesentlichen in der Sozial- und Strukturpolitik subsummiert und zum Teil über die Strukturfonds abgewickelt. Erst Mitte der 90er Jahre aufgrund der anhaltenden Probleme am Arbeitsmarkt und veränderter politischer Konstellationen in einigen EU-Ländern wurde diesem Feld zunehmende Bedeutung beigemessen, was in einem eigenen Beschäftigungskapitel im Vertrag von Amsterdam (1997) und der damit verbundenen Europäischen Beschäftigungsstrategie seinen Ausdruck fand. Seitdem wird der Prozess der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik stärker koordiniert, auch wenn die Hauptkompetenz weiterhin nationalstaatlich verankert ist. Für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik führt dies zu folgender Steuerungspraxis (Huget 2002, Schmid 2000):

**Koordinierung nationaler Politiken:** Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ist in der EU grundsätzlich nationalstaatliche Angelegenheit. Seit dem Vertrag von Amsterdam wird jedoch Beschäftigung als „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ (Art. 126, EVG) festgelegt und die Mitgliedstaaten verpflichten sich zu einer „koordinierten Beschäftigungsstrategie“ (Art 125, EVG). Jährliche Beschäftigungsberichte des Rates bilden die inhaltliche Basis europäischer Kooperations- und Konvergenzverfahren nationaler Arbeitsmarktpolitiken. Auf ihrer Grundlage werden unter Federführung der Kommission „Beschäftigungsleitlinien“ verabschiedet, deren Umsetzung über die Nationalen Aktionspläne für Beschäftigung gewährleistet werden soll. Die Kommission übernimmt in diesem Prozess die Moderationsfunktion und intensiviert damit die intergouvernementale Zusammenarbeit ebenso wie den Wissens- und Erfahrungsaustausch (u.a. hinsichtlich best-practice Beispielen).

**Mittelbare Einflussnahme auf nationale Politiken:** Der Vertragstext von Amsterdam (1997) legt die Bereiche (i) Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, (ii) Entwicklung des Unternehmergeistes, (iii) Schaffung von Arbeitsplätzen, (iv) Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Beschäftigten sowie (v) die Förderung der Chancengleichheit für Frauen und Männer als prioritäre Politikfelder fest. Durch diesen Vertrag und die jährlichen Beschäftigungsleitlinien nimmt die EU mittelbar Einfluss auf die Ausrichtung nationaler Politiken.

**Direkte Einflussnahme über Strukturpolitik:** Die dritte Säule europäischer Beschäftigungspolitik findet zu einem gewichtigen Teil ihren Ausdruck in distributiver Politik über den Europäischen Sozialfonds (Art. 123 EVG). Aufgrund der bevorstehenden EU-Osterweiterung dürfte die distributive Bedeutung der Strukturfonds in der Zukunft allerdings zurückgehen.

Damit kann Folgendes festgehalten werden: Mit der Aufnahme eines eigenen Beschäftigungskapitels im Vertrag von Amsterdam hat sich die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik erstmals als eigenständiges Politikfeld etabliert. Die Einflussnahme der Eu wurde über die im Vertragstext festgelegten Prozedere der Koordinierung deutlich erhöht. Trotz dieser festgelegten Kriterien verbleibt aufgrund der ebenfalls expliziten Vorbehalte im Vertragstext Beschäftigungspolitik prinzipiell im nationalstaatlichen Verantwortungsbereich. Weiters verfügt die EU mit den Strukturfonds (insbes. ESF) über ein finanzpolitisches Instrumentarium, welches in den letzten Jahren einerseits zunehmend auf die Förderung arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Maßnahmen fokussiert wurde und in dem andererseits weiche gegenüber regulativen Steuerungsformen an Bedeutung gewannen.

Durch die Schaffung eines Monitoring-, Evaluierungs- und Koordinierungsprozesses greift die EU verstärkt auf weiche Politikinstrumente im Sinne kontextualer Steuerung zurück, wobei die Kommission als Moderator und/oder Initiator auftritt. Die steigende Bedeutung weicher Steuerungsformen in der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik lässt sich aber auch anhand eines weiteren Bereiches zeigen. Wie in anderen Politikbereichen bereits seit Ende der 80er Jahre praktiziert, werden seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre auch im Bereich Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sogenannte „Partnerschaften“ (Bache 1998, OECD 2001, OECD 2003) gefördert, eine Strategie, die ihren Ausdruck in der europaweiten Initiierung „Territorialer Beschäftigungspakte“ (TEP) findet. Damit ist die europäische Beschäftigungspolitik durch folgende Merkmale gekennzeichnet (vgl. Tömmel 1998, Roth/Schmid 2001):

1. Politische Konzepte der Kommission beruhen auf einem Minimum an Zielsetzungen und inhaltlichen Vorgaben. Diese werden meist in Form von Leitlinien, ohne genaueres Ziel und Mittelbeschreibung festgelegt.
2. Regulative und distributive Steuerungsinstrumente spielen eine untergeordnete Rolle.
3. Mit der Dezentralisierung von Gestaltungs- und Entscheidungskompetenzen verschmelzen zunehmend die Politikformulierung und die Implementation, indem die Ziel- und Mitteldefinition nachgeordneten Ebenen überlassen wird.
4. Verfahren der Koordination („gemeinschaftliche koordinierte Beschäftigungsstrategie“) und institutionelle Rahmen („territoriale Beschäftigungspakte“) werden auf sehr allgemeinem Niveau festgelegt und sind auf die Stärkung horizontaler und vertikaler Kooperation und Vernetzung ausgerichtet.
5. Die Durchsetzung der anvisierten Politikstrategien erfolgt schließlich auf der Grundlage indirekter und weicher Steuerungsinstrumente, wie Benchmarking, Monitoring und Policy-Learning ohne direkte Sanktionsmöglichkeiten.

Mit dem verstärkten Übergang zu weichen Steuerungsformen, mit Hilfe derer die Partizipation von Personen unterschiedlicher gesellschaftlicher Bereiche und Interessen aktiviert werden sollen, treten bei gleichzeitigem Rückgang der Entscheidungskompetenz der Kommission klassisch hierarchische Steuerungsmechanismen in den Hintergrund. Über Koordination und Moderationsfunktionen sichert sich die Kommission dennoch eine zentrale Position im Steuerungsgefüge. Durch die Ersetzung klassischer Steuerungsformen entstehen jedoch durch die neuen Steuerungsformen neue Funktionen und Aufgabenfelder für alle vertikalen Ebenen. Auffallend bei dieser Politikarchitektur ist der

Umstand, dass dieser Funktionswandel innerhalb der EU-Dokumente kaum reflektiert wird. Dies kommt darin zum Ausdruck, dass die EU nicht nur die Spezifizierung der Ziel- und Mitteldefinitionen nachgeordneten Ebenen überlässt, sondern auch die Prozesse, wie es zu diesen Definitionen kommen soll, unbestimmt lässt.

### 3.2. TERRITORIALE BESCHÄFTIGUNGSPAKTE ALS AUSDRUCK WEICHER POLITIKSTEUERUNG

#### *Die Perspektive der EU*

Ursprünglich eine Pilotinitiative unter dem Titel „Lokale Initiativen zur wirtschaftlichen Entwicklung und Beschäftigung“ wurden die TEPs in der neuen Strukturfondsperiode 2000-2006 in das Mainstreaming-Programm übergeführt und werden nun zum Teil über ESF-Mittel finanziert. Lokale Kooperationen gelten seitdem in allen EU-Staaten als wichtige Strategie zur Überwindung der Beschäftigungskrise (Koob 2001).

Nach Vorgaben der EU ist ein territorialer Beschäftigungspakt ein vertraglich fixierter Zusammenschluss von AkteurInnen aus unterschiedlichen Sektoren einer Region mit dem vereinbarten Ziel, Maßnahmen zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen zu setzen. „Hauptziel ist die Begründung einer breit angelegten regionalen oder lokalen Partnerschaft, die es ermöglicht,

- die Probleme, Anliegen und Aussichten der verschiedenen AkteurInnen festzustellen, die in dem betreffenden Gebiet im Bereich der Beschäftigung tätig sind;
- alle verfügbaren Mittel für die integrierte Strategie einzusetzen, die von allen betroffenen PartnerInnen akzeptiert wird, deren tatsächlichen Bedürfnissen entspricht und in einer „Territorialer Beschäftigungspakt“ bezeichneten Vereinbarung formal festgelegt wird;
- die Beschäftigungsmaßnahmen besser zu integrieren und zu koordinieren;
- beispielhafte Aktionen und Maßnahmen zugunsten der Beschäftigung zu verwirklichen“ (Europäische Kommission 1999: 19).

Ausgegangen wird hierbei davon, dass die Beschäftigungspakte zur Lösung der Probleme am Arbeitsmarkt nachhaltig beitragen können. Durch diese starke Form der Dezentralisierung soll der bottom-up Ansatz gestärkt und AkteurInnen über den administrativen Apparat hinaus verstärkt in den Politikprozess auf lokaler und regionaler Ebene eingebunden werden. Begründet wird die Übertragung von Politikformulierungs- und Umsetzungskompetenz auf die regionale Ebene mit der These des besseren Wissensstands regionaler AkteurInnen über regionale Spezifika und Problemlagen (OECD 2003). Folglich - so die Annahme - sind die Regionen besser in der Lage, integrierte und breit getragene Strategien zu formulieren und diese „beispielhaft“ umzusetzen. Zur Stärkung dieser regionalen Selbststeuerungsfähigkeit werden „Partnerschaften“ erwünscht, die die regionale Partizipation und damit Verantwortungsübernahme erhöhen sollen. Die Entwicklung dieser Netzwerke wird mit Hilfe von Fondsmittel unterstützt. Die aktive Nutzung von bestehendem lokal vorhandenen Wissen sowie die erhöhte Partizipation soll die Koordination verbessern und so zu einer Steigerung der Effektivität aktiver Arbeitsmarktpolitik beitragen.

Damit wird davon implizit und explizit davon ausgegangen, dass die Regionen tatsächlich über ein ganzes Bündel an Kompetenzen verfügen, die den Erfolg der Beschäftigungspakte ermöglichen. Das Portfolio erstreckt sich über folgende - eng miteinander verwobene - Ebenen:

- **Politik/Strategieebene:** Umfassendes fachliches Know-how zur Entwicklung regional integrierter Strategien, die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik systematisch mit anderen Politikbereichen (Regionalentwicklung, Tourismus etc.) verknüpfen.
- **Prozess/Steuerungsebene:** Netzwerkmanagementkompetenzen, die entlang der entwickelten strategischen Handlungslinien Netzwerke mit den wichtigen regional verankerten Organisationen und Personen aufbauen helfen.
- **Projektebene:** Eine Steuerungskompetenz, die eine Kohärenz zwischen Strategie und in der Region umgesetzten Projekten gewährleistet.

Welche Rahmenbedingungen für die Funktion solcher Netzwerke und damit dieser Form von Regional Governance benötigt werden, ist in den für den Beschäftigungspakt relevanten EU-Dokumenten ebenso wenig Gegenstand der Überlegungen wie Fragen, ob die Regionen prinzipiell in der Lage sind, derart hochgesteckte Ziele zu verwirklichen. Aufgrund der vielfältigen Anforderungen an die beteiligten AkteurInnen ist der Erfolg des Aufbaus von Partnerschaften rein mit der finanziellen Unterstützung – im Falle der TEPs durch ESF-Mittel – keineswegs gesichert. Dieser hängt vielmehr von einer Vielzahl von weiteren Faktoren ab. Neben den oben erwähnten Anforderungen, die in den Regionen auf horizontaler Ebene bedeutsam sind, ist in diesem Zusammenhang die Interdependenz zwischen den vertikalen Ebenen hervorzuheben. Die Aktivitäten der Regionen sind nämlich stark in ein überregionales Setting eingebettet, die wiederum den Aktionsradius der Regionen beeinflussen bzw. abstecken. Klare Rahmenbedingungen erleichtern es demnach den regionalen Pakten, die Aktivitäten zielgerichtet zu fokussieren. Umgekehrt schaffen Unklarheiten in den externen Rahmenbedingungen Verunsicherung auf regionaler Ebene und fungieren als Hemmnisfaktoren für die Entwicklung endogen getragener Entwicklung im Bereich der kooperativen Arbeitsmarktpolitik.

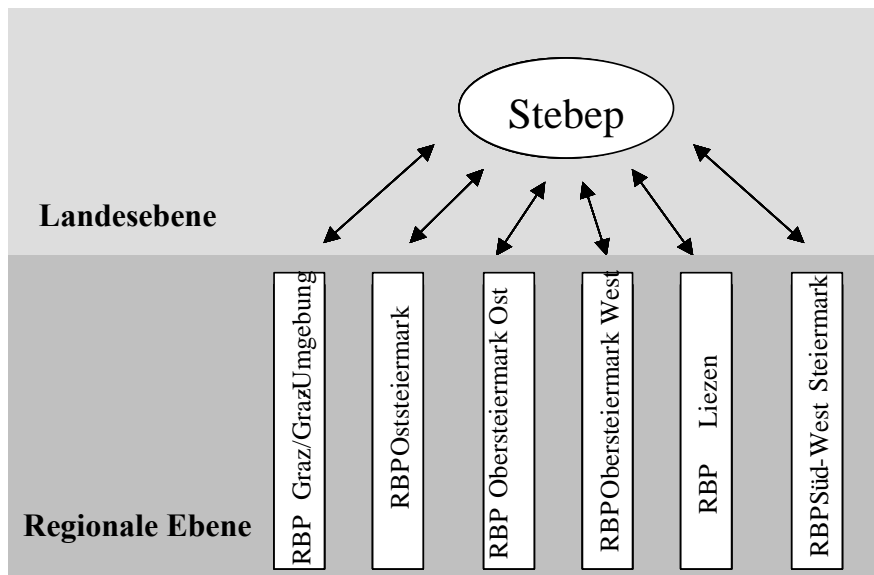
Tatsächlich lässt sich anhand des Beispiels des regionalen Beschäftigungspaktes Steiermark zeigen, dass diese Delegation der Aufgaben an die nachgeordneten Ebenen ohne eine Konkretisierung der Prozessarchitektur, welche Ebene welche Aufgaben zu erfüllen hat, zu erheblichen Problemen im Aufbau und in der Funktionsfähigkeit regionaler Netzwerke führt. Die bestehende konzeptuelle Lücke in der Politikarchitektur wirkt sich demnach tatsächlich negativ auf die Politikumsetzung territorialer Beschäftigungspakte aus. Dies wird im folgenden näher expliziert. Hierzu ist es für das Verständnis zunächst notwendig, in der gebotenen Kürze Struktur und Funktion der steirischen Beschäftigungspakte zu beschreiben, bevor auf die steuerungstheoretischen Aspekte das Augenmerk gelegt wird.

### ***Die regionale Perspektive***

In der Steiermark wurden die Beschäftigungspakte in einer stark dezentralisierten Form umgesetzt. Nachdem seitens des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit der Anstoß für die Etablierung von Beschäftigungspakten in den Bundesländern gegeben wurde, wurden in der Steiermark insbesondere auf Betreiben des Arbeitsmarktservices (AMS) und der steiermärkischen Landesregierung innerhalb des Bundeslandes sechs regionale Beschäftigungspakte (RBP) mit den oben beschriebenen Zielen geschaffen. Die organisatorischen Strukturen wurden mit sehr traditionellen Organisationsansätzen (vornehmlich Arbeitsgruppen und Steuerungsgruppen) aufgebaut. Die Aufgabe der RBP als operative Einheiten ist es, die jeweiligen Paktstrategien zu entwickeln, die die regionalen Problemlagen erfassen und in regionale Entwicklungskonzepte eingebettet sind. Anhand dieser Handlungslinie ist es weiters die Aufgabe der RBP beschäftigungspolitisch relevante Projekte zu entwickeln, umzusetzen und breite Partnerschaften zu entwickeln, die die Politik ebenso wie wesentliche in der regional angesiedelte

NGOs und Unternehmen integrieren. Sozusagen als Dach dieser regionalen Pakte wurde der „Steirischer Beschäftigungspakt“ (STEBEP) gegründet, der sich aus Repräsentanten von Politik, Sozialpartnerschaft und AMS zusammensetzt. Aufgabe des STEBEP ist es, für klare Rahmenbedingungen (Finanzierungsmodalitäten, Monitoring, Qualitätstandards für regionale Paktstrategien etc.) zu sorgen. Damit wurde in der Steiermark eine sehr starke Form der Regionalisierung verfolgt, insofern als noch unter der Landesebene (STEBEP) regionale Beschäftigungspakte (RBP) als operative Einheiten fungieren.

Abbildung 2: Struktur des steirischen Beschäftigungspaktes (vereinfachte Darstellung)



Der steirische Beschäftigungspakt ist - nach seinem etwa zweijährigen Bestehen - durch folgende Strukturmerkmale gekennzeichnet:

- **Vertikale Kooperation - Fehlen von Standards zwischen Regional- und Landesebene:** Grundsätzlich ist es gelungen flächendeckend regionale Beschäftigungspakte aufzubauen. Durch die spezifische Form starker Regionalisierung des steirischen Beschäftigungspaktes ist die vertikale Kooperation vor besondere Herausforderungen gestellt. In den ersten beiden Jahren der Paktaktivitäten ist die Kooperation zwischen den regional angesiedelten Pakten und dem STEBEP jedoch durch das Fehlen von transparenten Standards für mehrere wichtige Dimensionen gekennzeichnet. Diese betreffen sowohl Standards der Programmentwicklung, Standards für die Kommunikation und Kooperation zwischen Regional- und Landesebene als auch Kriterien für die Behandlung von Projektanträgen. Der intendierte Prozess, nach welchem die regionalen Beschäftigungspakte „aus der Region für die Region“ Netzwerke, Strategien und Projekte entwickeln sollten, stellte sich ohne diese Rahmenbedingungen als sehr schwieriges Unterfangen heraus.

Das Fehlen von klaren Zielvorgaben und Standards von Seiten der Landesebene wirkte sich auch in Finanzierungsfragen negativ auf die Paktaktivitäten aus. Die Finanzierungsstrategie der Pakte ist überwiegend von der exklusiven Orientierung auf AMS Steiermark und Land Steiermark als potenzielle Finanzierungsstellen gekennzeichnet. Es wurden kaum Versuche unternommen, alternative Finanzierungsquellen zu erschließen und die Ressourcen der paktspezifischen

Akteurskonstellationen für weitere Finanzierungsmöglichkeiten zu nutzen. Ein Effekt dieser „One-Source“-Strategie war die Abhängigkeit der Paktaktivitäten von den Entscheidungen der Landesebene. Dies führte in Verbindung mit unklaren formalen Rahmenbedingungen für die Bewertung und Entscheidung von Paktprojekten zu beträchtlichen Verzögerungen, die sich negativ auf das Commitment und den Aktivitätsgrad wichtiger regionaler PaktakteurInnen ausgewirkt haben.

- **Partnerschaften - Struktur der PaktakteurInnen:** Die regionalen Beschäftigungspakte setzen sich vorwiegend aus klassischen arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen, Vertretern regionaler Interessensverbände und den Regionalmanagements zusammen. Kommunen, Unternehmen und Vertreter der Dienstgeberverbände sind nicht bzw. nur in geringem Maße aktiv in die Paktaktivitäten eingebunden. Damit ist es den regionalen Pakten in einer ersten Phase nur eingeschränkt gelungen umfassende Partnerschaften aufzubauen. Die asymmetrische Zusammensetzung wirkt sich nachteilig auf das Innovationspotenzial der Pakte aus, weil entscheidende regionale Kompetenzen und Ressourcen fehlen. Auch werden aufgrund der mangelnden Integration von wichtigen regionalen AkteurInnen Lernmechanismen erschwert.

Die mangelnde Einbindung der Politik spiegelt sich nicht allein auf regionaler Ebene sondern auch auf Landesebene wider. Hier sind neben dem AMS jene Ressorts integriert, die mit arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Agenden betraut sind. AkteurInnen anderer Politikbereiche wurden kaum eingebunden, sodass auch auf Landesebene nicht von einem politikübergreifenden Netzwerk gesprochen werden kann. Diese Struktur pflanzt sich auf regionaler Ebene fort.

Es ist in diesem Zusammenhang sehr wichtig, die Zeitperspektive zu beachten. In Regionen, in denen die Entwicklung von Partnerschaften ein Novum darstellt, impliziert die Netzwerkentwicklung mit den einhergehenden Paktzielen der Politikintegration etc. regelrecht eine „Kulturänderung“ in den Köpfen der AkteurInnen. Ein Prozess, der Zeit benötigt und nicht in ein bis zwei Jahren bewerkstelligt werden kann. In der Steiermark zeigt sich, dass in jenen Regionen, die bereits auf eine längere Tradition im Bereich kooperativer Arbeitsmarktpolitik zurückblicken können, der Reifegrad der Netzwerke deutlich höher ist. Bereits selbsttragende Netzwerkdynamiken können in diesen Regionen beobachtet werden.

- **Strategieebene - Geringe Zielpräzisierung und Zielerreichung:** Die Pakte weisen im Allgemeinen Entwicklungsbedarf bei der Konkretisierung der Paktziele auf. Sowohl die adressierten Zielgruppen als auch die Bezugnahme zu regionalen Entwicklungskonzepten sind eher allgemein gehalten, sodass die eigentlichen Felder, welche die Pakte abdecken wollen, auch für die PaktakteurInnen selbst unklar bleiben. Die Gründe für die fehlende Integration anderer Politikbereiche in die strategische Ebene liegen u.a. auch darin, dass die bestehenden Entwicklungsleitbilder selbst sehr allgemein gehalten sind. Die RBP waren aufgrund ihrer personellen Zusammensetzung (traditionell mit Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik befasste Personen) daher nicht in der Lage, dieses bestehende Defizit auszugleichen und eine inhaltliche Leitorientierung zu entwickeln, welche regional verankerten Ziele in den Pakten verfolgt werden sollen. Dadurch unterbleibt die Abstimmung von Regionalpolitik, Analyse regionaler Problemzonen und zielgruppenspezifischen Paktansätzen. Aber auch im Kernbereich der Arbeitsmarktpolitik ist die strategische Verortung der Pakte nicht eindeutig. Insbesondere das Verhältnis zu bestehenden Maßnahmen seitens der aktiven Arbeitsmarktpolitik (AMS-Regelprogramme) ist ungeklärt. Diese Unklarheit über die spezifischen Funktionen der Pakte



spiegelt sich in anderen weiter unten beschriebenen Bereichen (z.B. Zielgerichtetheit der Aktivitäten) wider.

- **Horizontale Koordination - Organisation und Steuerung der Pakte:** Die Pakte sind ihrem Wesen nach als netzwerkförmige Kooperationsstrukturen angelegt. Netzwerkformationen benötigen alternative Formen von Organisation und Steuerung, um die Potenziale und Interessen der AkteurInnen Ziel gerichtet zu integrieren. Die Pakte versuchten meist, die beabsichtigten innovativen Kooperationsmuster mit sehr traditionellen Organisationsansätzen aufzubauen (vornehmlich Arbeitsgruppen und Steuerungsgruppen), die sich nur als bedingt tauglich erwiesen. Die Schwierigkeit der Pakte besteht darin, horizontale auf Kompromiss und Konsens gerichtete Partnerschaften zu stärken. Das erfordert eine sorgfältige Pflege loser Kooperationsbeziehungen durch Sichtbarmachen des Nutzens einer Paktbeteiligung und durch Verschränkung der Interessen und Ressourcen aller relevanten AkteurInnen. Bei dieser Form der zielgerichteten Netzwerkmanagements spielen der Modus der Konsensfindung ebenso wie innovative Ansätze zur Steuerung von Kooperationsstrukturen eine entscheidende Rolle. Monitoringsysteme als additionalles Instrument der Selbstreflexion finden sich weder auf regionaler noch auf Landesebene.
- **Output - Starke Projektorientierung – geringe Strategieorientierung:** Die meisten regionalen Pakte konzentrierten sich nach einer ersten Phase der Strategieentwicklung überwiegend auf die Projektentwicklung. Viele Projekte weisen allerdings kaum regionalspezifische Merkmale auf, der Bezug zu speziellen Problemlagen der Region ist insgesamt eher gering einzustufen. Eine Ursache ist in der mangelnden Präzisierung der regionalen Paktstrategien zu suchen, die wiederum teilweise auf unklare Rahmenbedingungen seitens der übergeordneten Landesebene fußt.

Es zeigt sich somit, dass die erwünschten Ziele und Effekte einer auf „Kontextsteuerung“ basierenden Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik (Regionalisierung, Politikintegration, neue Finanzierungsformen, arbeitsmarktpolitischer Mehrwert durch neue Partnerschaften und innovative Projekte) nicht ohne weiteres auf regionaler Ebene – zumindest im untersuchten Beispiel – erfüllt werden können. Die Ursachen sind sowohl innerhalb der Regionen (horizontale Ebene) als auch im Wechselspiel zwischen den vertikalen Politikebenen zu suchen (vertikale Ebene).

Will man die gewonnenen Erkenntnisse auf die Heuristik des akteurszentrierten Institutionalismus umlegen (vgl. Abb. 1), so erweist sich der Zugang als brauchbar, wenn auch in wesentlichen Bereichen Konkretisierungen vorgenommen werden müssen, um zu einem aussagekräftigen Bild zu gelangen. Der institutionelle Kontext, der sich im konkreten Fall als politisches Mehrebenensystem figuriert, erwies sich für die regionalen Beschäftigungspakte als sehr bedeutsamer Faktor, insofern als unklare Rahmenbedingungen sich als hemmend für den regionalen Prozess erwiesen. Trotz dieser für alle sechs regionalen Pakte gleichen Rahmenbedingungen lassen sich in den Pakten Unterschiede erkennen und zwar hinsichtlich der Netzwerkkonstellation, der Aktivitäten und des Aktivitätsniveau. Jener regionale Beschäftigungspakt, der auf die längste Geschichte zurückblicken kann, weist die größte Dichte an Netzwerkaktivitäten auf, wobei das Commitment der AkteurInnen hier auch am größten ist. Die Qualität und Art der Interaktion zeitigt folglich auch ein Ergebnis, welches sich in Bezug auf Projektentwicklung und Durchführung deutlich von den übrigen regionalen Beschäftigungspakten abhebt.

### ***Erfolgsfaktoren für die Entwicklung territorialer Beschäftigungspakte***

Aus den Erfahrungen lassen sich folgende Erfolgsfaktoren skizzieren, die für die Entwicklung kooperativer Arbeitsmarktpolitik notwendig erscheinen. Auch wenn die angeführten Punkte primär das spezifische Beispiel „territorialer Beschäftigungspakt Steiermark“ fokussieren, sind die Schlussfolgerungen breiterer Natur und lassen sich auch auf andere Bereiche von Regional Governance anwenden.

#### **Transparente Ziele und Leitlinien**

Weiche Steuerungsformen und damit verbundene Formen der Regionalisierung entlasten im Allgemeinen keineswegs die jeweils höher angesiedelten Steuerungsebenen, sondern verändern ihre Steuerungsfunktion gegenüber traditionell hierarchischen Politikformen. Die Erhöhung der Selbststeuerungskraft der Regionen bedarf eines wohl durchdachten Mixes an top-down- und bottom-up-Instrumenten, um bottom-up Prozesse zu ermöglichen. Zentrale Voraussetzung des regionalen „Enabling“ ist die Darlegung von Zielen und Leitlinien, die mit dem Instrument „Territorialer Beschäftigungspakt“ verfolgt werden. Diese müssen von Ministeriumsseite abwärts bis zur Länderebene deutlich gegenüber den EU-Standards konkretisiert werden. Mit der Festlegung der mittelfristigen Ziele werden Rahmenbedingungen abgesteckt, die helfen, auf der regionalen Ebene die Aktivitäten entlang strategischer Handlungslinien zu bündeln und somit eine Zielrichtung zu geben. Darüber hinaus werden auch die Erwartungen, welche Aufgaben die jeweiligen vertikalen Ebenen zu erbringen haben, transparent und geben somit einen Handlungs- und Orientierungsrahmen für alle AkteurInnen.

Im Falle der Beschäftigungspakte zeigt sich gegenwärtig die Situation, dass die Ziele ausgehend von der EU von der jeweils hierarchisch nachgelagerten Ebene (Ministerium/Landesebene) ohne eine weitere Spezifizierung übernommen wurden. Neben der Festlegung von Rahmenbedingungen im oben beschriebenen Sinn ist eine verstärkte Kooperation und Konsensfindung zumindest von Landesebene und den regionalen Pakten im Hinblick auf die inhaltliche Schwerpunktsetzung erforderlich.

Die Bestimmung von Zielen und Leitlinien bedarf damit eines ausgewogeneren Verhältnisses von top-down- und bottom-up-Vorgehensweisen. Folgende Überlegungen müssen dabei im Mittelpunkt stehen:

- Präzisierung des beschäftigungspolitischen Mehrwerts der regionalen Paktaktivitäten vor allem im Vergleich zu bestehenden Regelprogrammen des AMS
- Definition des Nutzens aus einem verstärkten Engagement in den regionalen Pakten für die Regionen und AkteurInnen
- Entwicklung von Strategien für die verstärkte Nutzung von lokalem Wissen und regionalen Ressourcen für arbeitsmarktpolitische Zwecke
- Klärung von Anreizmechanismen der AkteurInnen (z.B. verbesserte Förderchancen für Paktprojekte durch Förderclearing auf Landesebene, Finanzierungsformen).

### **Transparente Standards für Kooperation und Kommunikation**

Die Erfahrung der ersten Paktjahre zeigt, dass die Arbeit neben den unklaren Zielen und fehlenden Leitlinien zusätzlich durch nicht festgelegte Standards in Bezug auf die Kommunikations- und Koordinationsprozesse zwischen der Landesebene und den Regionen erschwert wurde. Die Klärung der Standards für (i) Kommunikations- und Verhandlungsprozesse, (ii) Feedbackmechanismen an die Pakte, (iii) die Finanzierungsformen sowie (iv) Bewertungskriterien für Paktprojekte etc. sind für eine Entfaltung von bottom-up Aktivitäten notwendige Voraussetzung.

Die Entwicklung derartiger Verfahrensstandards wird umso wichtiger, als eine verstärkte Integration zusätzlicher AkteurInnen auf Landesebene die Entscheidungsfindung aufwendiger macht.

### **Systematische Reflexionsprozesse bei allen AkteurInnen**

Die Schwierigkeiten der Kooperation auf vertikaler Ebene weisen auf Rollenprobleme der AkteurInnen bedingt durch die neue Form politischer Steuerung hin - insbesondere für politische bzw. öffentliche Organisationen auf Ebene des STEBEP. Die Anforderungen an AkteurInnen in dezentralisierten Governanceformen unterschieden sich von jenen, die in traditionell hierarchischen Strukturen und Handlungslogiken erforderlich sind. Die erfolgreiche Bewältigung dieser neuen Rollenanforderungen geht nicht ohne weiteres von sich, sondern bedarf eines bewussten (Reflexions-)Prozesses, in dem die AkteurInnen die neuen Aufgaben reflektieren und Unterschiede zu herkömmlichen Rollenanforderungen definieren.

### **Thematische Fokussierung und themenorientierte Ausrichtung der regionalen Organisationsstruktur**

Eine verstärkte Kooperation zwischen Regional- und Landesebene zur Zielpräzisierung soll die regionalen Beschäftigungspakte dazu befähigen und veranlassen, ihre Aktivitäten entlang der Leitlinien stärker auf regionalspezifische Themen zu fokussieren. Damit wird der notwendige zunehmende Konkretisierungsgrad ausgehend von der EU bis zu Region auf regionaler Ebene sozusagen komplettiert, ohne dass die Region überfordert ist. Für genaue Festlegung regionaler thematischer Zielsetzungen ist wieder ein ausgewogener Mix von top-down- und bottom-up-Elementen wichtig. Einerseits könnten top down landesweit Themen vorgegeben werden, die auf regionaler Ebene bottom-up auf Zielgruppen hin spezifiziert werden. Daneben können auf regionaler Ebene regionsspezifische Themen entwickelt und mit der Landesebene akkordiert werden.

Wesentliche Schritte zur Verschränkung von regionalspezifischer und zielgruppenspezifischer Fokussierung sind hierbei:

- Einrichtung von wenigen Themengruppen unter Hinzuziehung externer ExpertInnen mit dem Zweck der Entwicklung von Visionen und Projektideen. Voraussetzung: Integration aller relevanten AkteurInnen in den Regionen (v.a. Unternehmen und Kommunen)
- Erarbeitung von Leitthemen, Abstimmung mit Landesebene und Festlegung derselben durch die Steuerungsgruppen
- Fokussierung auf ausgewählte, mit Entwicklungsstrategien übereinstimmende Projekte

Entsprechend der thematischen Fokussierung bedarf es darüber hinaus einer funktionalen Ausrichtung der Akteurskonstellationen (Netzwerke) und Organisationsform der regionalen Pakte. Insbesondere sind die Beziehungen zwischen den Gremien bzw. die Bestimmung der Funktion und Aufgaben der Steuerungsgruppe, Themengruppen, Arbeitsgruppen, der regionalen Plattformen und externen ExpertInnen zu klären. Akteursnetze sollen entlang der festgelegten Themenfelder aufgebaut werden.

### **Gezielter Know-how Aufbau**

Die „Hebung“ des regional vorhandenen Wissens bzw. die Diffusion von vorhandenem Wissen unter den SchlüsselakteurInnen bedarf einer „Planung“. Die Erfahrungen des steirischen Beschäftigungspaktes zeigen, dass viele AkteurInnen zumindest in einer ersten Phase auch inhaltlich überfordert sind, die unterschiedlichen Zielfunktionen zu erfüllen. Beispielsweise kann Know-how über arbeitsmarktpolitische Fragestellung bei jenen Akteursgruppen, die in diesem Bereich traditionell wenig involviert sind, nur sehr eingeschränkt vorausgesetzt werden. Diesem Prozess der Capacity Building sind Zeit und Ressourcen einzuräumen.

### **Gezieltes Netzwerkmanagement in den Regionen**

Die Entwicklung von Netzwerken bedarf eines gezielten Entwicklungsprozesses, der zeitintensiv ist. Regionale Netzwerke entstehen nicht „naturwüchsig“. Dies kann mehrere sich teils verstärkende Gründe haben:

- Der individuelle Nutzen eines Engagements in den Netzwerken muss für in der Region wichtige AkteurInnen nicht unmittelbar einsichtig sein. Dies trifft nicht nur auf potenzielle Unternehmen zu, sondern auch auf die Kommunen, in denen beispielsweise das Bewusstsein über mögliche kommunalpolitische Aufgaben im Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik weitgehend fehlt.
- Damit zusammenhängend fehlt in vielen Fällen ein „regionales“ Bewusstsein. Wenn der Bezug zur Region dem Denken der kommunalen AkteurInnen fremd ist und die Region keinen Wert darstellt, kann ein Prozess, der ein regionales Netzwerk etablieren soll, nur schwer selbsttragende Dynamik entwickeln.
- Zudem kann die Region durch eher „feindlich Akteursorientierung“ geprägt sein, eine Konstellation, die dem Netzwerkgedanken naturgemäß entgegen steht.

Aus diesen Gründen sind für das Paktziel „Partnerschaften“ folglich sowohl Ressourcen aufzubringen als auch Strategien zur Netzwerkentwicklung zu formulieren. Der bisherige traditionelle Zugang des Aufbaus der Beschäftigungspakte in der Steiermark weist auf Lücken im regional vorhandenen Know-how im Bereich der Netzwerkentwicklung hin. Dies zeigt, dass Regionen zumindest in einer Anfangsphase zu unterstützen sind, um notwendige skills, die mit dem Ziel „Netzwerkbildung“ verbunden sind, aufzubauen.

## 4 Zusammenfassung

Der regionale Beschäftigungspakt Steiermark ist Ausdruck einer (regionalen) Politiksteuerung, die in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewinnt und auf theoretischer Ebene mit dem Schlagwort „Regional Governance“ umschrieben werden kann. Das Regional Governance-Konzept baut auf unterschiedliche „steuerungstheoretische“ Richtungen auf, die in den letzten Jahren in der theoretischen Diskussion an Bedeutung gewonnen haben. Dazu zählen der „Akteurszentrierte Institutionalismus“ ebenso wie die Netzwerkanalyse und das Konzept der Multi-Level Governance. Letztere ist von Interesse, da die Umsetzung dieser neuen Politikformen, die gegenüber traditionellen Steuerungsinstrumenten auf weichere Formen zurückgreifen, nicht nur die Funktionen der regionalen und lokalen AkteurInnen ändert, sondern auf alle vertikalen (Politik-)Ebenen wirkt.

Zwar werden weicheren Steuerungsformen gegenüber hierarchisch orientierten in einer funktional ausdifferenzierten Gesellschaft bessere Erfolgchancen hinsichtlich der Umsetzung von politischen Zielen eingeräumt. Dennoch legen theoretische Überlegungen den Schluss nahe, dass der Erfolg von einer Reihe von Voraussetzungen und Rahmenbedingungen abhängig ist, die vor allem mit der Form der Implementierung zusammenhängen. Tatsächlich zeigt sich am Beispiel des Territorialen Beschäftigungspaktes in der Steiermark, dass die erfolgreiche Umsetzung dieses Politikinstrumentes von vielen Voraussetzungen abhängig ist.

Aktive Arbeitsmarktpolitik findet innerhalb der EU u.a. ihren Ausdruck in der Etablierung regionaler Beschäftigungspakte in vielen europäischen Regionen. In der Politikkonzeption der EU wird in der Arbeitsmarktpolitik zwar die Ziel- und Mitteldefinitionen nachgeordneten Ebenen überlassen (Staaten, Länder, Regionen), Leitlinien, welche Ziele und Mittel an welcher hierarchischen Ebene zu konkretisieren sind, werden allerdings nicht vorgenommen. Die Prozessebene dieser Politikarchitektur ist demnach unterbestimmt.

Grundsätzlich ist der in der Steiermark verfolgte Ansatz der starken Regionalisierung der Regionalen Beschäftigungspakte durchaus erfolgversprechend, um regionale AkteurInnen für die Paktziele zu gewinnen, neue Netzwerke zu etablieren und dadurch zu einer erhöhten Koordination der aktiven Arbeitsmarktpolitik beizutragen. Bei der Umsetzung des steirischen Beschäftigungspaktes können zumindest zwei Problembereiche festgestellt werden.

- Die mangelnde vertikale Koordination - Fehlen von klaren Richtlinien und einer Konkretisierung von Zielvorgaben der jeweils höheren Ebene – hat sich hemmend auf die Dynamik der regionalen Paktprozesse ausgewirkt. Eine Festlegung transparenter Rahmenbedingungen wurde weder von der nationalen Ebene noch im ausreichenden Maße von der Landesebene vorgenommen, ein Mangel, der auf der niedrigsten Ebene (Regionale Beschäftigungspakte) nicht kompensiert werden kann. Die Zielsetzung, lokales Wissen aufzubauen (Capacity Building) und lokale AkteurInnen zu befähigen themenspezifisch aktiv zu werden (Enabling), hat die Voraussetzung, dass die übergeordneten Ebenen klare Orientierungsrahmen geben und die Spielregeln abstecken. Anhand des Beispiels „Territorialer Beschäftigungspakt Steiermark“ zeigt sich, dass sich die oben erläuterte Lücke in der Politikprozessarchitektur zumindest in der Anfangsphase als für den Paktprozess hemmender Faktor erwies.

Abseits der Festlegung der Ziele spielen zudem Standards in Bezug auf die Kommunikations- und Koordinationsprozesse (Kommunikations- und Verhandlungsprozesse, Feedbackmechanismen

etc.) zwischen den vertikalen Ebene für die operative Arbeit der regionalen Beschäftigungspakte eine wesentliche Rolle und sollten daher transparent für alle Beteiligten sein.

- Die Festlegung dieser Standards und Spielregeln auf vertikaler Ebene ist notwendig, wenn auch nicht hinreichende Voraussetzung, um selbsttragende bottom up Prozesse in Gang setzen zu können. Auf horizontaler Ebene stellt der Aufbau von Netzwerken die regionalen AkteurInnen vor neue Herausforderungen (insbesondere im Bereich der regionalen Beschäftigungspakte). Funktionen der AkteurInnen ändern sich gegenüber den traditionellen Rollen bzw. duplizieren sich. Für die Etablierung von Netzwerken auf regionaler Ebene und der übrigen mit den Beschäftigungspakten verbundenen Zielen wie Politikintegration bedarf es insbesondere des Aufbaus von Know-how im Bereich von Netzwerkentwicklung auf regionaler Ebene, die nicht immer im erforderlichen Ausmaß regional vorhanden ist. Darüber hinaus ist die gezielte Wissendiffusion unter den regionalen AkteurInnen zu unterstützen. Diesen Aufgaben sind genügend Ressourcen freizustellen sind, sollen sie erfolgreich sein. Die Entwicklung dieses Know-hows sowie die Etablierung der Netzwerke sind Prozesse, die nicht kurzfristig zu bewerkstelligen sind. Die Regionalisierung aktiver Arbeitsmarktpolitik im Sinne der territorialen Beschäftigungspakte ist demnach ein Prozess der nicht in kurzer Zeit abgeschlossen ist, sondern nur in mittelfristiger Perspektive zu einer „Kulturänderung“ führen kann – ein Prozess, der zur erfolgreichen Umsetzung erhebliche Ressourcen auf jeder vertikalen Ebene in Anspruch nimmt.

Insbesondere AkteurInnen politischer Institutionen und/oder Verwaltungsorganisationen stellt die neue Governanceform vor neue Rollenbilder ihres Selbstverständnisses. Auf Kooperation und Netzworkebildung aufbauende Politikprozesse bedürfen anderer Handlungsorientierungen als traditionell hierarchische Steuerungsformen – eine Herausforderung, die nicht selbstverständlich gelöst werden kann und daher gezielte (Selbst-)Reflexionsprozesse über die Rollen, Anforderungen und Handlungsoptionen im neuen politischen Setting erfordern. Auch dieser Prozess muss aktiv unterstützt werden und benötigt Zeit.

Für eine fokussierte Arbeit auf regionaler Ebene ist darüber hinaus die Klärung von primären Themenbereichen sowie die Festlegung von Standards hinsichtlich der Ablaufprozedere eine Voraussetzung, um dem letztendlichen Politikziel näher zu gelangen: die selbsttragende Dynamik von Netzwerken und das damit einhergehende Ausschöpfen des regionalen Potenzials für Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik.

## 5 Literatur

- Ahn, S/Hemmings, Ph. (2000): Policy Influences on Economic Growth in OECD Countries: An Evaluation of the Evidence, Economics Department Working Papers No. 246. OECD, Paris.
- Aigner, D.; Fallend, F.; Mühlböck, A.; Wolfsgruber, E. (2001) "Europäisierung" der lokalen Politik in Österreich? Der Einfluss der Europäischen Union auf Politiknetzwerke und Entscheidungsprozesse im Bereich der lokalen Wirtschafts- und Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik. <http://www.dvpw.de/data/doc/FALLEND.PDF>
- Armingeon, C. (1994): Korporatismus im Wandel in: Talos, E. (1994) Sozialpartnerschaft, Kontinuität und Wandel eines Modells: 285-309. Wien.
- Bache, I. (1998) The Politics of European Union Regional Policy. Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping, Sheffield.
- Benz, A. (2002): Multi-Level governance in the European Union. <http://www.fernuni-hagen.de/POLALLG/Multilevel%20Governance%20in%20the%20EU.doc>
- Benz, A. (2001): From Associations of Local Governments to "Regional Governance" in Urban Regions, in: German Journal of Urban Studies Vol. 40 (2001), No. 2.
- Börzel, T. (1997): What's so Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. <http://eiop.or.at/eiop/pdf/1998-004.pdf>
- Danielzyk, R.; Deppe, H.; Mose, I (1998): Chancen und Grenzen regionaler Selbstorganisation in: Von der eigenständigen zur nachhaltigen Regionalentwicklung, econtur Positionen 5: 25 – 35. <http://www.mensch-und-region.de/veroeff.htm#c>
- Demirovic, A; Krebs, H. P.; Sablowski, T. (Hrsg.) (1992): Hegemonie und Staat. Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozeß, Münster.
- Europäische Kommission (1999): Leitfaden für die Territorialen Beschäftigungspakte
- Esser, J. (1998): Konzeption und Kritik des kooperativen Staates in: Görg, Ch.; Roth, R. (Hrsg.): Kein Staat zu machen. Zur Kritik der Sozialwissenschaften: 38-48, Münster.
- Fürst, D. (2001a): Regional Governance zwischen Wohlfahrtsstaat und neo-liberaler Marktwirtschaft. <http://www.laum.uni-hannover.de/ilr/publ/fuerst/governan.pdf>
- Fürst, D. (2001b): City and Region – The Difficulty of Making Regional Self-Governance Sustainable in: German Journal of Urban Studies Vol. 40 (2001) No. 2. [http://www.difu.de/index.shtml?publikationen/dfk/en/01\\_2/welcome.shtml](http://www.difu.de/index.shtml?publikationen/dfk/en/01_2/welcome.shtml)
- Görlitz, A.; Burth, H.P. (1998): Politische Steuerung. Ein Studienbuch, Opladen.
- Grimm, D. (Hrsg.) (1994): Staatsaufgaben, Baden-Baden, Nomos.
- Gruber, M. (2003): The Governance of Regionale Policy, Manuskript.
- Hirsch, J.; Jessop, B.; Poulantzas, N. (2001): Die Zukunft des Staates, Hamburg.
- Hooghe, L.; Marks, G. (2001): Multi-Level Governance and European Integration, Oxford.
- Hirsch, J. (1990): Kapitalismus ohne Alternative? Hamburg.
- Hirsch, J. (1995): Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus, Hamburg.
- Huget, H. (2002): Europäische Mehrebenen-Demokratie? Dezentrale Steuerung und demokratische Legitimation am Beispiel europäischer Beschäftigungspolitik WIP Occasional Paper Nr. 18. <http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/WIP-18.PDF>

- Kenis, P.; Schneider, V. (1991): Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Tollbox in: Marin, B.; Mayntz, R. (1991): Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations. S. 25-47, Frankfurt am Main.
- Koob, D. (1999): Gesellschaftliche Steuerung. Selbstorganisation und Netzwerke in der modernen Politikfeldanalyse, Marburg.
- Koob, D. (2001): Dezentrale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik Zum Wandel politischer Steuerungsformen in Deutschland in: Gourd, A; Nötzel, Th. (Hrsg.) (2001): Zukunft der Demokratie in Deutschland, Opladen 2001.
- Knack, St./Keefer, Ph. (1997): Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross Country Investigation in: Quarterly Journal of Economy 112 (4), 1251-88
- Knill, C.; Lenschow, Andrea (1999): Governance im Mehrebenensystem: Die institutionellen Grenzen effektiver Implementation in der europäischen Umweltpolitik. Reprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter Bonn. [http://www.mpp-rdg.mpg.de/pdf\\_dat/9808.pdf](http://www.mpp-rdg.mpg.de/pdf_dat/9808.pdf)
- Marin, B.; Mayntz, R. (1991): Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt am Main.
- Marks, G; Scharpf, F., Schmitter, Ph., Streeck, W. (1996): Governance in the Emerging European Union. London: Sage.
- Mayntz, R.; Scharpf, F. (1995): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt am Main.
- Mayntz, R. (1997): Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen. Frankfurt am Main.
- Messner, D. (1995): Die Netzwerkgesellschaft – Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Band 108, Köln.
- OECD (2001a): Local Partnerships for Better Governance. Paris
- OECD (2001b): The Well-being of Nations. The Role of Human and Social Capital. Paris
- OECD (2003): Managing Decentralisation. A New Role for Labour Market Policy. Paris.
- Pohn-Weidinger, S.; Gruber, M.; Woitech, B.; Paier, D.; Beidernikl, G. (2003). Evaluierung der kooperativen Arbeitsmarktpolitik in der Steiermark Endbericht.
- Scharpf, F. (1989): Politische Steuerung und Politische Institutionen in: Politische Vierteljahrsschrift, 30. Jg, Heft 1, S. 10-21.
- Scharpf, F. (2000): Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.
- Schmid, J. (2000): Lokale Beschäftigungspakte im Mehrebenensystem der EU: Weiche Steuerungsinstrumente auf lokaler Ebene.
- Roth, Ch.; Schmid, J. (2001): Steuerungsprobleme in der europäischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Zur Dialektik von Mehrebenenpolitik. <http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/steuerungsprobleme.pdf>
- Viesti, G. (2002): Economic Policies and Local Development: Some Reflections in: European Planning Studies, Vol 10 No. 4 pp. 467-481.
- Willke, H. (1996): Die Ironie des Staates. Frankfurt am Main.
- Willke, H. (1997): Supervision des Staates, Frankfurt am Main.
- Willke, H. (2001): Systemtheorie III. Steuerungstheorie, 3. Aufl., Stuttgart.



- Woolcock, M. (1998). Social Capital and Economic Development: Toward a theoretical synthesis and Policy Framework, in: *Theory and Society* (27): 151-208.
- Woolcock, M. (2001): The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes. in: Helliwell, J. (ed.) *The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-being: International Symposium Report*, Human Resources Development Canada and OECD.
- Zumbusch, K. (2004): *Die Region am Ende ihrer Steuerungskraft? Die Entwicklung europäischer Rüstungsregionen als Herausforderung des regionalen Steuerungspotentials*. Dortmund (in Druck).

### **InTeReg Working Paper Series**

Working Papers des Instituts für Technologie- und Regionalpolitik der JOANNEUM RESEARCH dienen der Verbreitung von internen Forschungsergebnissen in der wissenschaftlichen Fachwelt. Die Inhalte stellen zumeist laufende Forschungsarbeiten dar, weshalb Anregungen und Kommentare willkommen und erwünscht sind. Weitere .pdf-Files der Working Paper Series können unter <http://www.joanneum.at/rtg/wp> heruntergeladen werden.

Für weitere Fragen wenden Sie sich bitte an [interreg@joanneum.at](mailto:interreg@joanneum.at).

© 2004, JOANNEUM RESEARCH Forschungsgesellschaft mbH – Alle Rechte vorbehalten.