

MANNHEIMER
ZENTRUM FÜR
EUROPÄISCHE
SOZIALFORSCHUNG



Mehrebenensystem
und Regionalentwicklung in Frankreich:
Tendenzen und Hypothesen

Fabrice Larat
AB III / Nr. 19
Mannheim 1996

ISSN 0948-0099

Arbeitspapiere

Working papers



Fabrice Larat:
Mehrebenensystem und Regionalentwicklung in Frankreich :
Tendenzen und Hypothesen.
Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES).
Mannheim, 1996
(Arbeitspapiere Arbeitsbereich III / 19)
ISSN 0948-0099

Deckblattlayout: Uwe Freund

Nicht im Buchhandel erhältlich

Schutzgebühr: DM 5,-

Bezug:

Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES), Postfach, 68131 Mannheim

Redaktionelle Notiz:

Dieses Arbeitspapier entstand im Rahmen des Forschungsprojekts "Regionen als Handlungseinheiten in der europäischen Politik", durchgeführt zwischen 1994 und 1996 unter der Leitung von Prof.Dr. Beate Kohler-Koch am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES). Dr. Fabrice Larat ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Politische Wissenschaft II der Universität Mannheim.

Editorial Note:

This working paper is a result of the research project "Regions as Political Actors in the Process of European Integration" directed by Prof. Dr. Beate Kohler-Koch between 1994 and 1996 at the Mannheim Centre for European Social Research (MZES). Dr. Fabrice Larat is research fellow at the chair of Political Science II at the University of Mannheim.

Fabrice Larat

**Mehrebenensystem
und Regionalentwicklung in Frankreich**

Tendenzen und Hypothesen

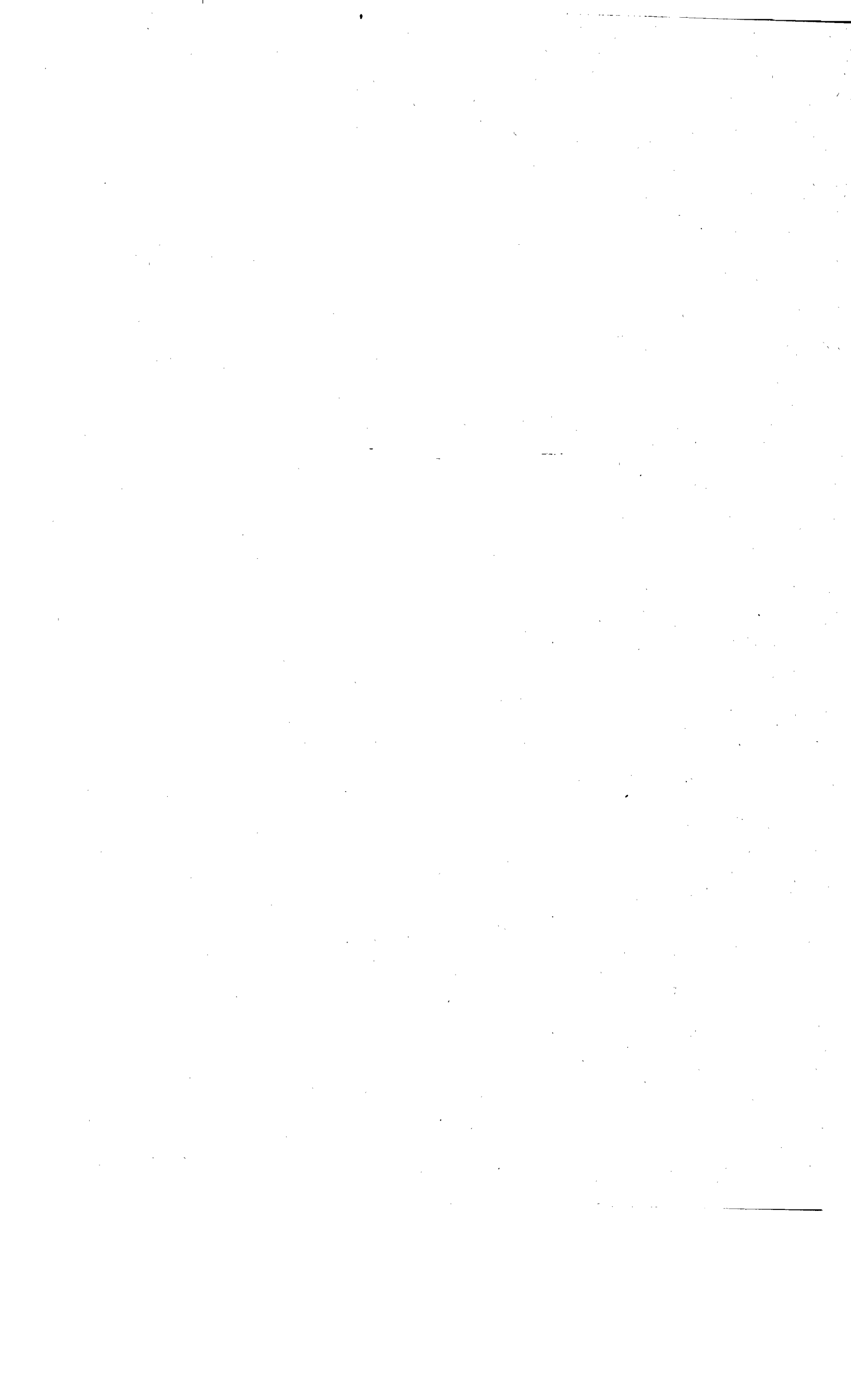
Inhalt

Einleitung

1.	Die französischen Regionen im europäischen Mehrebenensystem	1
2.	Der unumgängliche Staat	3
3.	Der Kampf um den "Big Mac"	5
4.	Neue Räume für die Regionen	7
5.	Ein Beispiel: die Region Rhône-Alpes	9
6.	The "way out"	12
7.	Schlußfolgerung: Grenzen und Widersprüche der regionalen Ausdehnung	15
	Literatur	17

Abstract

Anhand einer erklärenden Fallstudie und am Beispiel der Situation in der französischen Region Rhône-Alpes wird in diesem Arbeitspapier die Verfaßtheit der französischen Regionen im Spannungsfeld zwischen Dezentralisierung, europäischer Integration und "retour" des Nationalstaates dargestellt. Erklärt wird dabei die paradoxe Situation, daß trotz der Ausweitung der regionalen Handlungsspielräume die Rolle der französischen Regionen begrenzt und widersprüchlich bleibt.



1. Einleitung: Die französischen Regionen im europäischen Mehrebenensystem

Auch in Frankreich stand der Begriff "Europa der Regionen" in jüngster Vergangenheit im Mittelpunkt der aktuellen Diskussion, zumindest im Sinne einer Leitidee für symbolische Politik, die von den französischen Regionen als Folge des Dezentralisierungsprozesses adaptiert wurde, ohne daß dabei die den Regionen eigene "Ambiguität" (Galloul 1995) verborgen werden konnte. Die Anziehung, die die einflußreichere EU auf die französischen Regionen ausübt, ist sehr deutlich an dem starken Interesse der französischen Regionalrepräsentanten an Konsultationsgremien und Regionalverbänden spürbar. Das gilt z.B. für die Versammlung der Regionen Europas (gegründet von Edgar Faure, ehemaliger Präsident des Conseil Régional Franche-Comté) oder den Ausschuß der Regionen, deren Vorsitzender Jacques Blanc, der Präsident des Conseil Régionals Languedoc-Roussillon war. Um den Begriff eines von Enthusiasmus geprägten "Europas der Regionen" richtig verstehen zu können, soll er im folgenden parallel zu dem seit 1982 in Gang gesetzten Dezentralisierungsprozeß sowie zu dem damit zusammenhängenden Positionsgewinn der Regionen und deren gewählter Organe (den Conseils Régionaux) dargestellt werden. Beide Prozesse haben in der Tat zu einer ersten Transformation des Mehrebenensystems in Frankreich beigetragen.

Parallel zur Aufwertung der Regionen im französischen Mehrebenensystem erfolgte der "doppelte Prozeß" der Europäisierung der Nationalpolitiken und der Erweiterung der europäischen Regionalpolitik. Statt des üblichen Verhältnisses zwischen Zentrum und Peripherie hat das Entstehen einer zusätzlichen Ebene den Regionen die Gelegenheit gegeben, das unausgeglichene "Tête à tête"-Verhältnis mit dem Nationalstaat zu umgehen und hat damit ein - zumindest oberflächlich betrachtet - vielversprechenderes Spiel unter drei 'Partnern' (Regionen, Paris, Brüssel) eingeführt. Die entgegenkommende Haltung der Kommission bestärkte die Regionen darin, die EU als Mittel zur Stärkung ihrer Stellung als Institution zu nutzen. Sie betrachtet die Organisation regionaler Interessen für stärkeres Mitspracherecht in der europäischen Politik als hilfreichen Beitrag zur Schaffung größerer Bürgernähe. Mit dem Auftreten neuer Akteure und der Entstehung neuer Verhältnisse hat also das Mehrebenensystem in Frankreich eine neue Dimension erreicht. Die außerordentliche Vielfalt der unterschiedlichen involvierten Ebenen und der Kompetenzverflechtungen zwischen verschiedenen politischen Akteuren haben zu einer Verquickung von Ebenen im heutigen Frankreich und zu einer in Europa kaum erreichten Komplexität geführt: nicht weniger als drei Ebenen liegen zwischen der "oberen Etage" (der EU) und den ca. 36000 Städten und Gemeinden Frankreichs.

Im Anschluß an neuere Analysen werden wir in dieser Arbeit davon ausgehen, daß die Frage der Konkurrenz zwischen den Regionen und dem Staat nicht schon an sich die interessanteste Frage in diesem Prozeß ist (Kohler-Koch 1995). Interessanter scheinen uns vielmehr die Auswirkungen der Einbeziehung der unterstaatlichen Ebene in die EU-Politik und insbesondere ihre Folgen für die Handlungsfähigkeit der Regionen zu sein. Eine erste Analyse der qualitativen, im Rahmen der Feldforschung des REGE-Projekts gewonnenen Ergebnisse¹ weist auf einen Strukturwandel der Organisation derjenigen regionalen Akteure hin, die von den Maßnahmen der EU-Politik besonders betroffen sind.

Die vorliegende Arbeit zielt deshalb darauf ab, eine Bestandsaufnahme der Situation des Mehrebenensystems in Frankreich vorzunehmen. Dies soll einerseits anhand konkreter Beispiele geschehen, andererseits unter Zuhilfenahme eines Modells, das den Funktionsraum sowie die Funktionsgesetze dieses Systems aus der Perspektive des Verhältnisses zwischen regionalen Akteuren und EU, sowohl anhand der 'klassischen' Regionalentwicklungspolitik (d.h. redistributive Ressourcenallokation) als auch anhand regionaler Forschungs- und Technologiepolitik, darzustellen versucht. Diese beiden, von den Regionen selbst seit der Dezentralisierung bevorzugten Politikfelder sind auch deshalb besonders interessant, weil sie - zumindest potentiell - direkt an bestehende europäische Programme bzw. Gemeinschaftsinitiativen anknüpfen und damit regionalen Akteuren einen fast bruchlosen Kontakt zur Kommission ermöglichen - eine Tatsache, die nicht ohne Folgen für das Funktionieren des Mehrebenensystems und seine Neugestaltung sein kann. Darüberhinaus werden wir uns bemühen, über die Situationsdarstellung hinaus auch auf die damit zusammenhängenden Ambivalenzen und Grenzen dieser Trends hinzuweisen.

¹ REGE (Regionen als Handlungseinheiten in der Europäischen Politik) ist ein Projekt des Arbeitsbereich III des MZES, konzipiert und geleitet von Frau Prof. Beate Kohler-Koch. Es handelt sich um eine komparative Studie über 8 Regionen in 5 europäischen Staaten: Baden-Württemberg und Niedersachsen für Deutschland, Rhône-Alpes und Languedoc-Roussillon für Frankreich, Katalonien und Andalusien für Spanien, die Lombardei und Sizilien für Italien, und Wales für Großbritannien. Im Rahmen dieser Studie und mit Unterstützung von Kooperationspartnern wurden sowohl empirische als auch qualitative Daten über die Einbeziehung regionaler Akteure in die beiden europäischen Politikfelder der Strukturpolitik und der F&T-Politik gesammelt. Die Veröffentlichung der Gesamtergebnisse wird 1997 durch eine Reihe von Publikationen erfolgen.

2. Der unumgängliche Staat (oder Die nationalstaatliche Gegensteuerung der Einbeziehung regionaler Akteure in die europäische Regionalpolitik durch die Reform der Strukturfonds)

Bevor neue Fragehorizonte angerissen und Hypothesenbildungen über mögliche Transformationen des französischen Mehrebenensystems vorgenommen werden können, scheint es uns besonders wichtig, etwas dezidierter das im wesentlichen doch relativ geringe Ausmaß dieser Wandlung zu unterstreichen. Insbesondere betonen wir dies, um den potentiellen Spielraum der Regionen an vorhandenen Tatsachen und nicht etwa nur an Symbolen oder politischen Absichten zu messen. Wie beharrend nationale Institutionen und institutionalisierte Beziehungen jenseits der Regionalisierung und der Einbeziehung regionaler Akteure in die europäische Regionalpolitik durch die Reform der Strukturfonds in der Tat sind, stellt das folgende Fallbeispiel dar. Es spielt im Departement Vaucluse, das zur Region Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) gehört und ist kennzeichnend für die Art und Weise, wie private Akteure besonders im Agrarbereich mit der spezifisch französischen Variante eines Mehrebenensystems umgehen. Das Beispiel spiegelt in anschaulicher Weise die besondere Situation der Mesoebene in Frankreich wider und bezieht sich insbesondere auf das dominante Beziehungsmuster zwischen europäischer, nationaler und regionaler Ebene.

Der Schlachthof X der Kleinstadt Y in Vaucluse ist einer der wichtigsten Schlachthöfe für Schafe in der Region. Im Jahr 1987-1988 entscheidet sich der Schlachthof X für eine gründliche Sanierung und den Bau neuer Gebäude, um seine Schlachtkapazität zu erhöhen. Der Grund dafür ist die notwendige Anpassung an neue EG-Normen und die Verbesserung seiner Wettbewerbsfähigkeit. Die Firma X wendet sich nicht etwa, wie man denken sollte, an eine Institution vor Ort, sondern zunächst direkt an das Ministerium für Landwirtschaft in Paris (Abteilung DGAL²). Da keine Kredite mehr für den Bau öffentlicher Schlachthöfe zur Verfügung stehen, schlägt die DGAL die Gründung einer Société d'Economie Mixte Locale (SEML) vor. Die SEML ist eine halböffentliche Einrichtung, die die Verbindung von privaten Interessen und öffentlichen Körperschaften für gemeinsame Zwecke ermöglicht. Der Finanzierungsbedarf erstreckt sich auf 35 Millionen FF (ca. 10 Millionen DM). Mit Selbstfinanzierung und Darlehen kann die Firma X nur 22 Millionen FF für die Gründung der SEML aufbringen. Dies zwingt die Firma X zur Partnersuche unter den Gebietskörperschaften innerhalb der Region, um damit die

² Direction Générale de l'Alimentation.

Finanzierung des Projekts zu sichern. In den zwei folgenden Jahren wendet sie sich an alle möglichen Gesprächspartner: die Stadt Y, die Stadt Z (Kreishauptstadt), den Conseil Général Vaucluse, die dezentrierte Verwaltung des Landwirtschaftsministeriums auf Departementebene (DDA³), den Conseil Régional von Provence-Alpes-Côte d'Azur und auch an den Conseil Régional Rhône-Alpes, nicht zuletzt, weil der größte Teil der Schafe aus der benachbarten Region Rhône-Alpes stammt.

Primär lokalpolitisch determiniert, kommt die größte Unterstützung von Anfang an vom Conseil Général Vaucluse. Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist, daß die Entscheidung öffentlicher Akteure nicht aus rein rationalen Gründen getroffen wird, sondern vielmehr auf politische und persönliche Antipathien zurückzuführen ist bzw. aus Konkurrenzsituationen resultiert (wie z.B. zwischen dem Conseil Général Vaucluse und der DDA oder dem Conseil Général Vaucluse und der Region PACA). Mitte 1990 ist die Finanzierung schließlich gesichert. Die Gemeinden Y und Z, der Conseil Général Vaucluse und verschiedene Banken beteiligen sich an der neu gegründeten SEML. Die Hauptfinanzierung kommt jedoch vom Conseil Regional (400.000 FF), vom Conseil Général (1,65 Millionen FF) und aus Paris (10,8 Millionen FF). Der Betrag aus Paris stammt aus verschiedenen Fonds: aus dem Strukturfonds POA⁴ (2,6 Millionen FF), aus dem Agrarfonds OFIVAL⁵ (3,2 Millionen FF) und fast 5 Millionen FF vom EAGFL⁶, d.h. aus EG-Geldern⁷. Damit kann das Projekt realisiert werden.

Die Analyse dieses Falles läßt zwei wichtige Tendenzen deutlich werden:

- Zumindest mit Blick auf wirtschaftliche Entwicklungshilfe erleben private Akteure das Mehrebenensystem seit der Dezentralisierung als "polyzentrisches Angebot". Es funktioniert dem Additionalitätsprinzip gemäß, d.h. grundsätzlich können die private Akteure sich an jede Gebietskörperschaft wenden. Allerdings fungiert als Hauptträger nicht unbedingt diejenige Institution, die mit den meisten Kompetenzen oder Mitteln ausgestattet ist, sondern diejenige, die aus den jeweils unterschiedlichsten Gründen am stärksten am Projekt interessiert ist.

- Gleichzeitig hatte der Zentralstaat von Anfang an die Federführung und hat das Projekt sozusagen hinter den Kulissen begleitet und gesteuert. Deutlich wurde dies, als Paris die DDA

³ Direction Départementale de l'Agriculture.

⁴ Prime d'Orientation Agricole.

⁵ Office Interprofessionnel de la Viande, de l'Aviculture et de l'Elevage.

⁶ Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft.

⁷ Die Abkürzungen EG und EU werden je nach der Zeitperiode, auf die sie sich beziehen, verwendet.

gegen den Widerstand der dortigen staatlichen Administration zwang, das Projekt grundsätzlich zu unterstützen. Darüber hinaus stellte Paris die EG-Finanzierung in Aussicht und benutzte seine besondere Position als "gatekeeper" für die Beantragung von Mitteln aus dem Strukturfonds bei der Kommission als Instrument seiner eigenen Politik. In diesem Fall bedeutet dies die Verwirklichung eines 35-Millionen-FF-Projekts, zu dem Paris lediglich 2,6 + 3,2 Millionen FF beigetragen hat. Dennoch konnte die nationale Regierung das Projekt steuern, um ein bestimmtes Ziel ihrer Politik des "Aménagement du Territoire"⁸ umzusetzen (vgl. Marks, 1995). Dieses Phänomen kann als Gegensteuerung zu einer möglichen Annäherung zwischen der Europäischen Kommission und den Regionen Europas interpretiert werden, u.a. um den "emanzipatorischen Effekt" der Partnerschaftspflege der EU und der Euro-Präsenz der Regionen zu vermindern bzw. zu vermeiden.

3. Der Kampf um den "Big Mac": Ein Versuch, die Sandwich-Metapher auf die Situation des Mehrebenensystems in Frankreich anzuwenden

Wie bereits erwähnt, beeinflussen zwei wichtige Faktoren die Veränderung der Position der französischen Regionen gegenüber den anderen Ebenen :

- erstens, die in allen EU-Ländern zunehmend spürbaren Auswirkungen der europäischen Regionalpolitik, die sich durch die Verteilung von Mitteln aus und durch die Beteiligung privater und öffentlicher Akteure an Gemeinschaftsinitiativen oder Forschung und Technologieprogrammen der EU bemerkbar machen;

- zweitens, die Folgen des 1982 begonnenen Dezentralisierungsprozesses. Aufgrund der unklaren Kompetenzverteilung und des 'Hierarchiemangels' zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften (Portelli 1993) kommt es zu einer Konkurrenzsituation zwischen der regionalen, der subregionalen und der kommunalen Ebene. Aufgrund der aktuellen gesetzlichen Gegebenheiten wirkt diese Unklarheit eher zugunsten des Departements (Scargill 1995). Bezüglich des Verhältnisses zwischen Paris und den Gebietskörperschaften kann dies auch als eine Art "Retour" des Nationalstaates (Balme 1994) analytisch erfaßt werden.

Selbst im Bereich der europäischen Regionalpolitik zeichnet sich nämlich die Beharrungskraft des Nationalstaates ab. Es wird mit Recht darauf verwiesen, daß die Präfekten und die dezentralisierten Behörden auf regionaler Ebene und auf der Ebene der Departements durch die Strukturfondsverwaltung gegenüber den Gebietskörperschaften Conseils Régionaux und Conseils Généraux am meisten gewonnen haben (Balme und Jouve 1995).

⁸ D.h. die französische regionale Strukturpolitik.

Die Komplexität des französischen Mehrebenensystems erschwert den Vergleich mit anderen europäischen Ländern, insbesondere wegen der Existenz zweier miteinander konkurrierender subnationaler Ebenen (Region und Departement). Dazu kommt die Koexistenz von zwei Strukturen auf regionaler Ebene - einerseits die nationalstaatliche Vertretung, andererseits der Regionalrat. Viel eher als die verbreitete "Sandwich"-Metapher, die für andere Länder Gültigkeit beanspruchen kann, scheint hier diejenige des modernen Hamburgers zu passen, um den Kampf um die französischen Regionen im Mehrebenensystem der EU darzustellen. Obgleich die Vielfalt der Zutaten in der Zusammensetzung des französischen Mehrebenen-Hamburgers relativ unübersichtlich ist, bleibt das Produkt dennoch gut strukturiert. In der Tat ist der Zentralstaat nicht nur mit dem oberen Teil des Brötchens vergleichbar, er ist auch durch seine starke Vertretung auf allen subnationalen Ebenen in der Mitte des Hamburgers präsent. Tatsächlich besitzt dieser "Big Mac" nämlich noch eine Scheibe Brot in der Mitte. Die anderen Hauptzutaten (die Region und das Departement) konkurrieren um den Platz des "Morceau de choix", d.h. des Fleischstückes. Zwar gibt es eine große Nachfrage nach diesen Mesoebenenstücken, dennoch erscheint ihr Geschmack durch die mittlere Brotscheibe oft neutralisiert, nicht zuletzt, weil durch das Hinzufügen von reichlich jakobinischer Ketchupsoße er stark überdeckt wird. Dies gilt auch für die zunehmende Einmischung der EU. Der Staat als oberer Teil des Brötchens versucht, direkte Kontakte zwischen den Sesamkörnern der EU und den Fleischstücken der Mesoebene zu vermeiden. Dank der Aktivität der Präfekten und der DATAR⁹ gelingt es ihnen, die Kontrolle über die wichtigen EU-Fonds zu behalten, z.B. bei der Signierung der Operationellen Programme (Conzelmann 1995). Das alles bestimmende Ziel dabei ist, zu garantieren, daß der "Big Mac" französischer Art bleibt, d.h. überwiegend nach Pariser Geschmack ist und nicht etwa nach einer subtilen Mischung aus regionalen kulinarischen Spezialitäten mit Brüsseler Mayonnaise schmeckt.

Der "Big Mac" des französischen Mehrebenensystems läßt die Situation der Regionen besonders im Vergleich mit ähnlichen Institutionen in Deutschland, Spanien oder Italien weniger günstig erscheinen. Drei Haupthindernisse spielen dabei eine Rolle:

1) die Größe der Region: Es wird zu Recht oft darauf hingewiesen, daß unter den 22 französischen Regionen wenige sind, die groß genug sind, um mit anderen europäischen Regionen zu konkurrieren (d.h. sowohl in ihrer Bevölkerungsgröße als auch in ihrer sozialen und wirtschaftlichen Stärke).

⁹ Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale mit Sitz in Paris und Vertretungen in den Regionen.

2) die Mittel: Den Regionen oder, genauer gesagt, dem Conseil Régional (Regionalrat) stehen nur geringe Mittel zur Verfügung, was die Finanzierungsquellen und die Personalmittel betrifft¹⁰: Dadurch ist seine Handlungsfähigkeit stark eingeschränkt.

3) die Kompetenzen: Die Kompetenzen der Conseils Régionaux sind auf bestimmte Bereiche beschränkt (Berufsausbildung, Kultur, Verkehr, Raumordnung, wirtschaftliche Entwicklung). Außerdem sind die meisten dieser Kompetenzen nicht ausschließliche, sondern konkurrierende Kompetenzen, was häufig zu Konkurrenzsituationen oder Verwirrung führt¹¹.

Da hinsichtlich der Kompetenzfrage kurz- bis mittelfristig weder eine grundsätzliche institutionelle Entscheidung noch ein im Interesse der Kapazitätsverbesserung liegender Zusammenschluß von Regionen zu neuen politischen Einheiten zu erwarten ist¹², und da darüberhinaus auch die Einbindung der Regionen als Partner in die europäische Strukturpolitik immer fester wird, stellt sich für die französischen Regionen die akute Frage, wie ihr Platz und ihre Rolle in einem Mehrebenensystem aussehen wird, das völlig neue Perspektiven für die Mesoebene eröffnen könnte. Wegen der o.g. Hindernisse und handlungsbeschränkenden Konkurrenzsituationen sind die Conseils Régionaux gegenwärtig auf der Suche nach einer höheren Legitimierung, die ihre Rolle als Institution gegenüber den nationalen und subregionalen Ebenen gewährleisten könnte. Sie neigen dazu, sich als führende Akteure in der Region darzustellen und sich auf diesem Wege neue Räume für ihre Aktivitäten zu erkämpfen.

4. Neue Räume für die Regionen

Alle Anzeichen deuten darauf hin, daß die besten Chancen auf die Eroberung neuer Handlungsspielräume für die Regionen im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung liegen. Anlaß für die Inanspruchnahme dieser Politikfelder sind die zunehmenden Globalisierungs-

¹⁰ Für das Jahr 1992 verfügte der Conseil Regional Rhône-Alpes über ein 4,4 Millionen FF Budget (Katalonien: 56 Millionen FF, die Lombardei: 129 Millionen FF, und Baden-Württemberg: 194 Millionen FF). Die Verwaltung des Conseil Régional besteht ihrerseits aus 300 Personen, was 1/5 der Verwaltung der Stadt Lyon entspricht. Im Jahre 1995 wurde die Gesamtzahl auf 400 Mitarbeiter aufgestockt.

¹¹ Konkurrenzsituationen gibt es zwischen den Regionen und anderen Gebietskörperschaften, wie den Departements, oder auf derselben Ebene, wie z.B. zwischen der Abteilung für Agrarfragen im Conseil Régional und der dezentrierten Verwaltung des Landwirtschaftsministerium in Paris auf regionaler Ebene.

¹² z.B. Zusammenschlüsse der Regionen Basse-Normandie und Haute-Normandie, oder zwischen Elsaß und Lothringen, von denen manchmal die Rede ist.

bzw. Internationalisierungsprozesse, insbesondere innerhalb der europäischen Volkswirtschaften. Im internationalen Wettbewerb zeigt sich immer wieder, daß die territorialen Institutionen eine wichtige Rolle spielen (Nemery und Wachter 1993). Die territoriale Organisation eines Landes wirkt in diesem Sinne als entscheidender Faktor für eine soziale und wirtschaftliche Entwicklung. Für die Regionen als politische Handlungseinheiten gewinnt deswegen die Frage der interregionalen und intraregionalen Entwicklung immer mehr an Bedeutung; so z.B. unter dem Gesichtspunkt der Region als Standortfaktor (Erhaltung und Beschaffung von Arbeitsplätzen sowie die Modernisierung der regionalen Wirtschaft) und des "Aménagement du Territoire" (Umverteilung von Ressourcen, Integration von peripheren Territorien, Bekämpfung der Landflucht). Bis jetzt ist diese Entwicklung vornehmlich seitens nationaler Behörden organisiert worden (DATAR), hat aber auch innerhalb des "Contrats de Plan Etat-Region" stattgefunden, der die Beteiligung des Zentralstaates, des Conseil Régional und anderer öffentlicher Akteure beim Aménagement der Région in einem Fünfjahresplan regelt¹³. Die Regionen versuchen jedoch immer mehr, ihre eigene Vision der regionalen Entwicklung selbst voranzutreiben, z.B. in Form eines "Schéma Régional d'Aménagement du Territoire"¹⁴.

Wenn man die Grundströmung der Globalisierung zugleich auch als "Re-territorialisierung" der Handlungstrategien sozialer Akteure versteht (Colletis/Pecqueur 1992) oder die These von der Regionalisierung des europäischen Raumes (Scharpf 1990) aufnimmt, impliziert dies, daß die regionalen Räume und Territorien einerseits und der globale Raum andererseits als gleichermaßen wichtige und nicht als jeweils exklusive Einheiten zu betrachten sind. Wie G. Colletis feststellt, führt diese These in bezug auf die regionalen und lokalen Wirtschaften zu der Konsequenz, für eine offene Entwicklung und eine regionale Kontrolle dieser Entwicklung zugleich zu optieren (Colletis 1994). Eine solche Entwicklung kann "endogen" genannt werden, d.h. sie nutzt lokale Ressourcen und bewahrt eine lokale Kontrolle der Entscheidungsmechanismen (Colletis 1994). Für die Regionen, die wie in Frankreich versuchen, ihre Legitimität zu etablieren, ist diese endogene Entwicklung gleichzeitig Chance und Herausforderung¹⁵. Es besteht für sie die

¹³ Auch im Rahmen des "Contrat de Plan" behalten die Prefekten die führende Position (vgl. Balme und Jouve, 1995)

¹⁴ Siehe das "Schéma d'Aménagement et de Développement de Rhône-Alpes, Réinventons proximité" (Conseil Régional Rhône-Alpes, 1993), oder auf subregionaler Ebene die Beteiligung des Conseil Régional Rhône-Alpes an der "Charte d'Objectifs de la Région Urbaine de Lyon" (Région Urbaine de Lyon, 1993).

¹⁵ Allerdings, G. Junne zufolge, gilt dies hauptsächlich für zurückgebliebenene Regionen, wo die Initiativen eher auf der Förderung relativ geschlossener regionaler Wirtschaftskreisläufe bezogen sind, um das "endogene" Potential der eigenen Region zu entwickeln. Währenddessen zielt die Politik in den reichen

Möglichkeit, neue Strategien zu entwickeln, um die "Omnipräsenz" des Zentralstaates und die potentielle Konkurrenz anderer Ebenen zu umgehen. Der Hypothese des REGE-Projekts zufolge, erweist sich eine Region dann als handlungsfähige Institution, wenn sie die verschiedenen regionalen Kräfte für ihr Projekt der endogenen Entwicklung mobilisieren kann¹⁶. Die Durchführung einer solchen endogenen Entwicklung ist hingegen nur unter Berücksichtigung der Vielfalt der lokalen Potentiale überall in der Region möglich, um daraus für die gesamte Region Vorteil zu ziehen (Colletis 1994).

5. Das Beispiel der Region Rhône-Alpes

Die Durchführung einer solchen Handlungsstrategie wie auch die Hindernisse, auf die sie stößt, sind in der Region Rhône-Alpes gut zu erkennen. Sie betreffen die beiden für die stark international orientierte regionale Wirtschaft wichtigen Schlüsselbereiche der Forschungs- und Technologiepolitik (F&T) und der regionalen Wirtschaftsförderung (Exporthilfe und Auslandskontakte)¹⁷. Die Mobilisierungsbestrebungen der regionalen Kräfte zugunsten des Entwicklungsprojekts des Conseil Régional entwickeln sich zu einer Vernetzung der aktiven Strukturen in diesen beiden Bereichen, die bereits auf regionaler oder subregionaler Ebene existiert. Wie umfangreich diese Mobilisierung privater und öffentlicher Akteure zumindest auf dem Papier sein kann, ist dem folgenden Versuch einer Modellierung der Vernetzung der wichtigsten Akteure Rhône-Alpes in diesen beiden Bereichen zu entnehmen¹⁸.

Der Abriß auf der folgenden Seite ermöglicht trotz seiner Komplexität ein paar generelle Feststellungen über die Organisation der Akteure in der Region Rhône-Alpes.

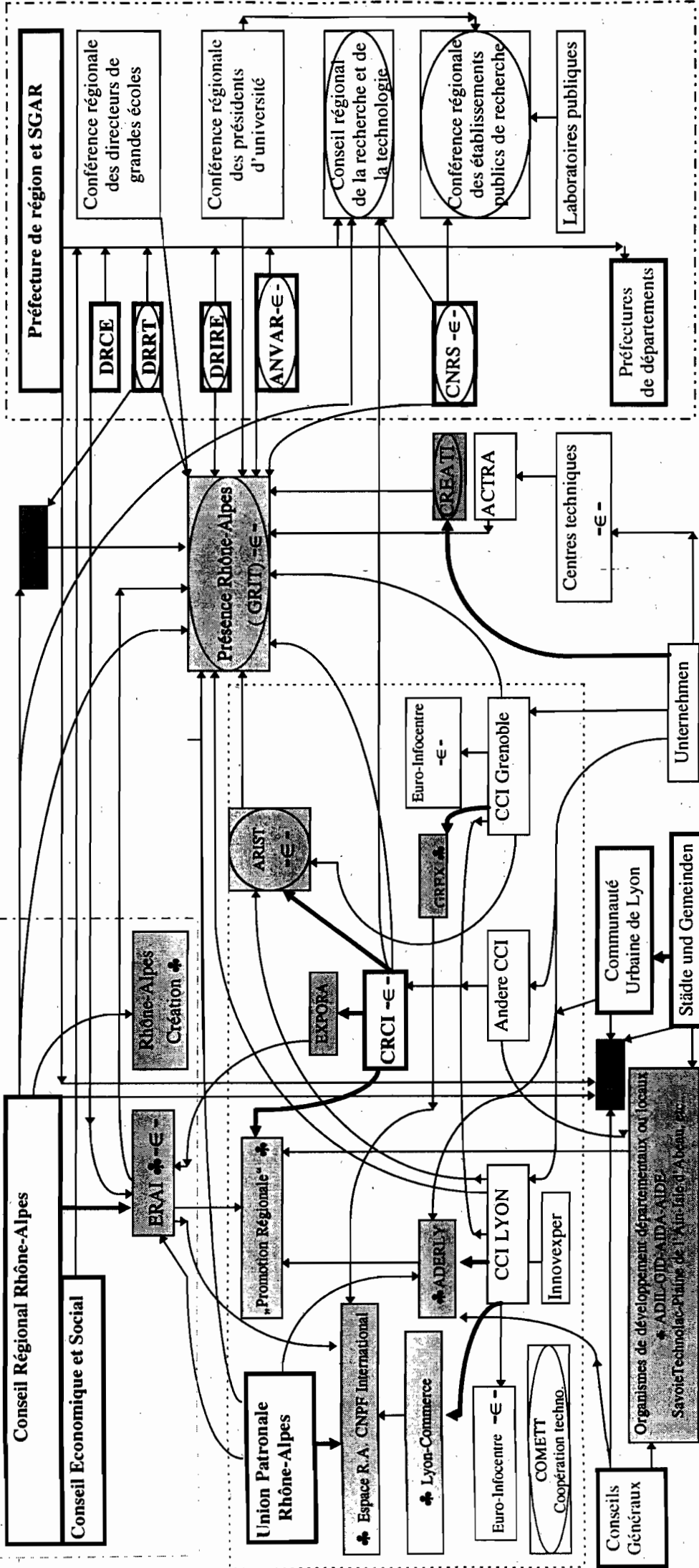
Regionen wie Rhône-Alpes vor allem auf eine bessere Ausgangsposition in der internationalen Arbeitsteilung (Junne 1996: 526). Diese Unterscheidung stimmt, hindert aber reiche Regionen nicht daran, auch auf eine endogene wirtschaftliche Entwicklung abzielen, allein aus dem Grund, daß es, wie es in Rhône-Alpes besonders der Fall ist, große sub-regionale wirtschaftliche Disparitäten gibt.

¹⁶ Empirische Studien haben den wirtschaftlichen Erfolg einzelner Regionen der dezentralen Handlungskapazität regionaler Akteure zugeschrieben (Sabel 1987, Esser 1989, Bennett/Krebs 1991, Felder 1992). Zitiert bei Kohler-Koch 1996.

¹⁷ Über die wirtschaftliche Situation von Rhône-Alpes und über die Konzeption der regionalen F&T-Politik in dieser Region siehe Fabrice Larat, *Tableau de la région Rhône-Alpes*, MZES, 1994.

¹⁸ Der folgende Entwurf bezieht sich auf die institutionalisierten Beziehungen zwischen den wichtigen regionalen Organisationen im Bereich der beiden oben genannten Politikfelder. Die Kontakte und Hinweise auf die Beteiligung basieren auf der Analyse des offiziellen Präsentationsmaterials dieser Organisationen (Organigramm, Aktivitätsberichte...) und auf Interviews mit den Beteiligten.

Vernetzung der öffentlichen Akteure und anderer Organisationen in der Région Rhône-Alpes (Technologietransfer und wirtschaftliche Entwicklung)



- Erläuterung:**
- ↑ Beteiligung
 - ▬ Tochter Organisationen
 - ▭ Organisations für Technologietransfer
 - ◊ Organisations für wirtschaftliche Entwicklung
 - ◻ regionale Institutionen
 - ▬ Netzwerke und Kooperationsstrukturen
 - ▬ staatlicher Bereich
 - ⋯ Bereich der Handelskammern und der Arbeitgeberverbände
 - Bereich des Conseil Régional

- Abkürzungen:**
- ACTRA= Association des Centres Techniques Rhône-Alpes
 - ADERLY= Association de Développement de Lyon et de sa région
 - ANVAR= Agence Nationale de Valorisation de la Recherche
 - ARIST= Agence Régionale d'Information Scientifique et Technique
 - CCI= Chambre de Commerce et d'Industrie (Handelskammer)
 - CNRS= Centre National de la Recherche Scientifique
 - CRITT = Centres Régionaux d'Innovation et de Transfert Technologique
 - CRCI= Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie (regionale Handelskammer)
 - CREATTI= Centres Régionaux d'Appui Technique et d'Innovation

- DRCE= Direction Régionale du Commerce Extérieur
- DRIRE= Dir. Rég. de l'Industrie de la Recherche et de l'Env.
- DRRT= Délégation Régionale à la Recherche et à la Techno.
- ERA= Entreprise Rhône-Alpes International
- GRIT= Groupement Régional pour l'innovation Technologique
- GREX = Grenoble Export
- RUL= Région Urbaine de Lyon (Arbeitsgruppe für den Ballungsraum Lyon)
- € = Verfügt über Kontakte mit der EU Kommission

REGEF, LARAT
MZES - Dezember 1995

- die Organisationen: Was auf den ersten Blick evident erscheint, ist die Vielfalt des territorial bzw. sektoral hochdifferenzierten Angebots. Auf subregionaler Ebene gibt es viele zweckmäßige Organisationen, die zwar nur auf der departementalen oder lokalen Ebene tätig sind, aber dennoch aufgrund existierender Konkurrenzsituationen oder funktionaler Verdoppelung mit den Aktivitäten regionaler Organisationen kollidieren (z.B. die Handelskammern -CCI- und die regionale Handelskammer -CRCI). Dies unterstreicht, daß es für die Regionalebene unmöglich ist, im französischen Mehrebenensystem (zumindest in den beiden untersuchten Politikfeldern) Politik unter Vernachlässigung der Interessen der Departements oder der Kommunen zu entwickeln. Drei Hauptanziehungspunkte dominieren jedenfalls diese beiden Politikfelder in der Region Rhône-Alpes - der Zentralstaat in der Region (durch die Préfecture de région und die dezentrierte¹⁹ staatliche Verwaltung DRCE, DRIRE, DRRT), der Conseil Régional und die Handelskammern (CRCI und CCIs). Von einer Dominanz der Region als Akteur kann deshalb nicht die Rede sein: Die nach wie vor geltende Relevanz zentralstaatlicher Akteure sowie subregionaler Organisationen erlaubt es nicht.

- die Vernetzung: Im allgemeinen kann eine dichte Verflechtung von institutionalisierten Beziehungen festgestellt werden. Selten gibt es Organisationen, die eine Beteiligung an anderen Strukturen nicht mit zusätzlichen Akteuren zu teilen haben. Nur in zwei ganz offensichtlichen Knotenpunkten (der ERAI und *Présence Rhône-Alpes*) treffen sich sozusagen alle relevanten Akteure des Raumes. Beide Organisationen sind spezifisch für die Region Rhône-Alpes²⁰. Bemerkenswert ist, daß die beiden Organisationen, jede auf ihre eigene Art, Anzeichen für die Suche des Conseil Régional nach neuen Handlungsräumen sind.

Besonders gut erkennbar in dieser Verflechtungsstruktur sind die Bestrebungen des Conseil Régional, an jedem relevanten Knotenpunkt beteiligt zu sein. Man kann diese Beteiligung analysieren als die Umsetzung des oft ausgedrückten politischen Anliegens des Conseil Régional Rhône-Alpes, der regionalen Wirtschaft passende und gut vernetzte Strukturen anzubieten. Es ist nämlich eine weit verbreitete Kritik unter den privaten oder halböffentlichen Akteuren, daß das Angebot im Bereich von Hilfsstrukturen für die F&T-Politik in der Region viel zu verstreut und

¹⁹ Im Gegensatz zur Dezentralisierung, ist die Dekonzentrierung der staatlichen Verwaltung in den Gebietskörperschaften nicht von Kompetenztransfere begleitet.

²⁰ *Présence Rhône-Alpes* gehört eigentlich einem nationalen Netzwerk an, das auf der Grundlage der Erfahrung in Rhône-Alpes entstanden ist. Dennoch verfügen noch nicht alle französischen Regionen über ein solches Netzwerk.

zu unübersichtlich sei²¹. Diese Aussage gilt auch für die europäischen F&T-Programme sowie für die Zwischenstellen, die zwischen der KMU und den Forschungseinrichtungen einerseits und der EU-Kommission andererseits ihre Hilfe anbieten. In diesem Sinne hat der Conseil Régional Anfang der Neunziger Jahre zusammen mit dem DRRT dazu beigetragen, ein flächendeckendes Netzwerk in der Region zu bilden (*Présence Rhône-Alpes*). Das Ziel war, alle öffentlichen, halböffentlichen oder privaten Akteure, die im Bereich der Forschung und Technologie in Rhône-Alpes tätig sind, zusammenzubringen und dadurch einen Synergieeffekt zu erzielen.

Logik und Handlungsstrategie der Region

Ungeachtet der Besonderheiten dieses Beispiels, zeigt die Beteiligung einer politischen Institution wie der des Conseil Régional Rhône-Alpes an einem regional institutionalisierten Netzwerk, welche Veränderungen organisatorischer Art die Einbeziehung der Region als Institution in die Koordination regionaler Interessen verursachen kann. Die Beteiligung an regionalen Netzwerken und die Kontrolle über diese kann in diesem Fall der Region die Möglichkeit geben, die Gestaltung ihrer Rolle im Mehrebenensystem zu beeinflussen. Charakteristisch für Frankreich war bis heute die dominierende Stellung des Nationalstaates in den politischen Netzwerken auf regionaler und subregionaler Ebene. Es waren im wesentlichen Vertreter des Zentralstaates (Präfekten, dezentrierte Behörden), die die Schlüsselpositionen in den politischen Netzwerken besetzten. R. Balme und B. Jouve weisen mit Recht darauf hin, daß die französischen Regionen als Institutionen noch jung sind und ihre Behörden nicht über politische Netzwerke verfügen, die es ihnen ermöglichen würden, ihre soziale Legitimität und ihre Rolle als Vermittler zwischen öffentlichen und privaten Akteuren zu verankern (Balme und Jouve 1994). Als interessante Hypothese wäre zu prüfen, inwieweit die Gründung von Organisationen wie der regionalen Entwicklungsagentur ERAI bzw. die Beteiligung des Conseil Régional an der Vernetzung des wirtschaftlichen Entwicklungsbereiches sowie des F&T-Bereiches, nicht eine Art Reaktion der Region als Institution gegen das oben erwähnte Legitimitätsdefizit ist. Das Prinzip der endogenen Entwicklung und die Mobilisierung regionaler Akteure zugunsten ihrer Politik und ihres Prestiges würden in dieser Hypothese als Hebel für die Einbeziehung des Conseil Régionals als wichtigem Regulierungsfaktor auf regionaler Ebene in das Mehrebenensystem dienen.

²¹ Ob es Tochterstrukturen sind, die von einer Organisation für einen bestimmten Zweck ins Leben gerufen wurden, oder ob es Kooperationsstrukturen sind: Alle Organisationen, die in der Skizze auftauchen, sind nicht unbedingt wirklich aktive oder handlungsfähige Akteure. Viele der kleinen Strukturen erweisen sich im Gegensatz zu großen Kooperationsstrukturen nach einer Weile als "leere Hüllen".

Ob diese Strategie tatsächlich von Erfolg gekrönt sein wird und inwieweit der Conseil Régional die Kontrolle in diesen Netzwerken behalten kann, wird sich nur durch weitere empirische Forschung nachweisen lassen. Trotzdem ist bereits jetzt zu erkennen, daß sich diese Strategie auf zwei Prinzipien gründet: die schon genannte Mobilisierung regionaler Akteure sowie die transnationale Kooperation, die das staatliche Monopol im Bezug auf Kontakte mit dem Ausland wieder in Frage stellt. Weil die Einflußmöglichkeiten der Region und der anderen Gebietskörperschaften im Entscheidungsprozeß sowie in der Implementierung der EU-Strukturfonds so gering sind, liegt die Lösung für den Conseil Régional bei der Suche nach mehr Legitimität und Einfluß in der Entwicklung direkter Kontakte zur EU und zu anderen Ländern bzw. Regionen. Dies erlaubt der Region eine stärkere Involvierung in allgemeine Globalisierungs- und Internationalisierungsprozesse und erweitert ihren Spielraum über die ihr innerhalb des Dezentralisierungsszenarios zukommende Rolle hinaus - eine für Rhône-Alpes mit einer stark auslandsorientierten regionalen Wirtschaft besonders wichtige Tatsache. Dies erklärt also die Gründung von Vertretungsbüros der regionalen Entwicklungsagentur Rhône-Alpes ERAI in Brüssel und in führenden Wirtschaftsregionen Europas²². Mit dieser Struktur und einer Vernetzung der F&T-Organisationen²³ kann die Region als Vermittler und Organisator zwischen allen regionalen und subregionalen Akteuren auftreten und einen potentiellen Zugang zu EU-Programmen oder-Initiativen anbieten, deren Entscheidungsprozeß weniger von nationalstaatlichen Interventionen abhängt.

6. "The way out"

In diesem Zusammenhang zeigt sich die wahre Dimension des Mehrebenensystems der EU in Frankreich. Die 'obere' Stufe des Systems kann in der Tat aus der Perspektive regionaler wie subregionaler Akteure als "window of opportunity" betrachtet werden (Kohler-Koch 1995). Bei den aus externen Räumen zufließenden Ressourcen handelt es sich nämlich nicht ausschließlich, wie für andere Transfers üblich, um reine Finanzmittel, sondern ebenfalls um strategisch einsetzbare Handlungskonzepte sowie, im französischen Fall besonders wichtig, um Legitimationsstiftung. Eine Institution mit hoher Reputation wie die EU-Kommission als direkten Ansprechpartner zu haben, wird als Stärkung der eigenen Position gegenüber den anderen Akteuren oder Institutionen betrachtet. Bis in die jüngste Vergangenheit waren die Beziehungen von Institutionen mit dem Ausland sowohl theoretisch als auch praktisch das Monopol des

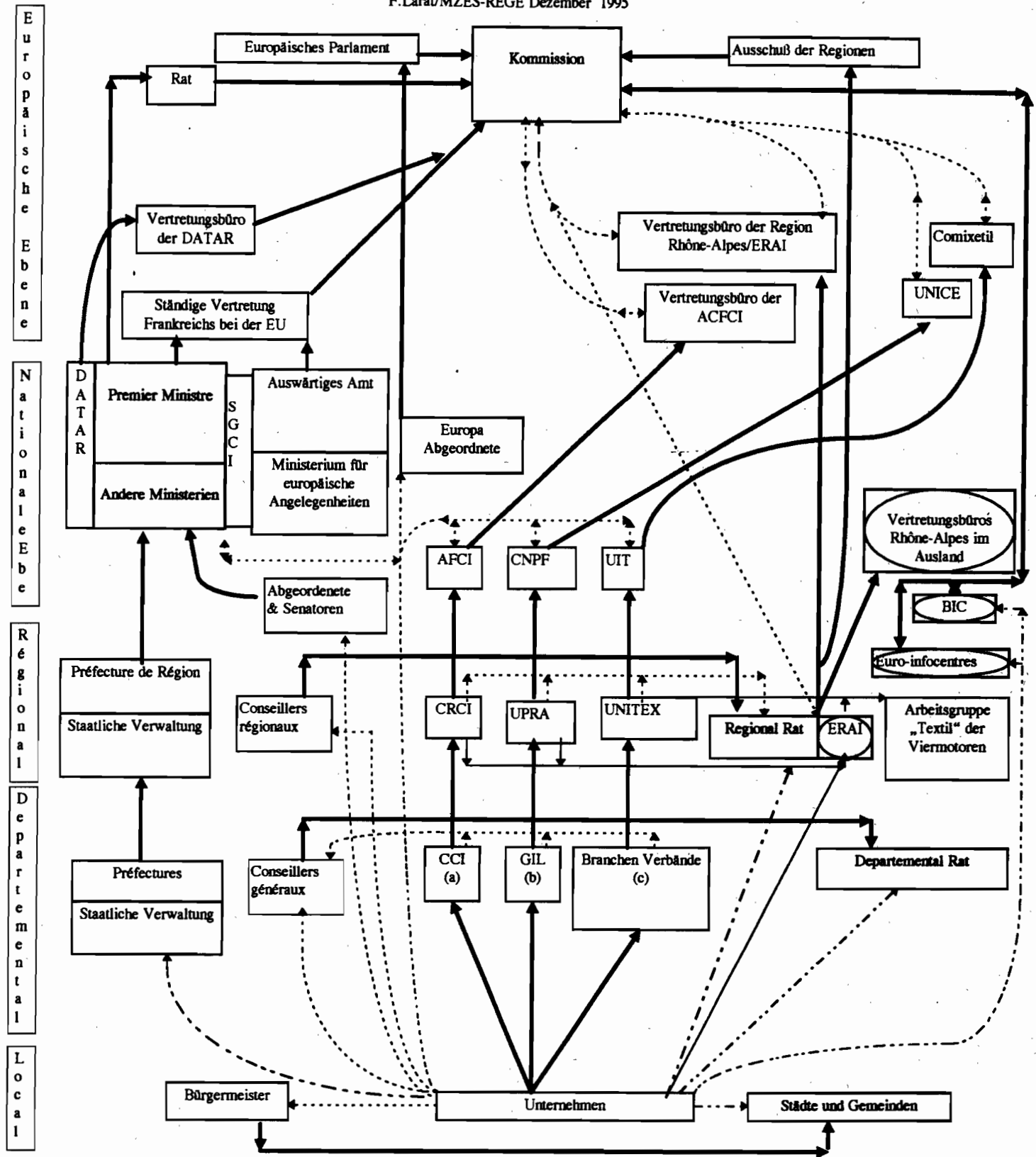
²² In Barcelona, Mailand, Turin, Stuttgart, Toronto, Montreal, Shanghai, Tokio.

²³ Vgl. Elina Dévoué 1993 zu den regionalen Akteuren der F&T-Politik in Frankreich und ihr Kompetenzen.

"THE WAY OUT"

WEGE UND ZUGANGSMÖGLICHKEITEN FÜR LOKALE AKTEURE AN AUßENRESSOURCEN UND AUßENKONTAKTEN ZU GELANGEN (Am Beispiel der Region Rhône-Alpes)

F.Larat/MZES-REGE Dezember 1995



(a) : Dienstweg der Handelskammern (Chambres de commerce)
 (b) : Dienstweg der Arbeitgeberverbände
 (c) : Dienstweg der Branchenverbände (hier die Textilindustrie)
 Pfad n°1 Pfad n°2 Pfad n°3

→ Direkte Teilnahme
 - - - - Nachfrage nach Hilfe
 <- - - - Lobbying + Infoaustausch
 <- - - - Lobbying
 □ Ressource ◻ Zwischenstellen

AFCI: Versammlung der Handelskammern	CNPF: Dachverband der Arbeitgeber	GIL: Arbeitgeberverband von Lyon	UPRA: Arbeitgeberverband Rhône-Alpes
BIC: Business Info Center	CRCI: Regionale Handelskammer	UIT: Verband der Textilindustrie	UNICE: Euro-Arbeitgeberverband
CCI: Handelskammer	DATAR: Behörde für Raumplanung	UNITEX: Reg. Verband der Tx. Industrie	

Zentralstaates und üben die Außenbeziehungen eine große Anziehungskraft auf die Regionen aus. Mit der Verbreitung der interregionalen, und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (Programme wie *Interreg*) werden immer mehr Regionen in eine Kontaktdynamik mit dem Ausland einbezogen. Diese "Außenbeziehungen" der Regionen bleiben gesetzlich sehr beschränkt und unter strenger staatlicher Kontrolle. Dennoch haben sich zahlreiche Partnerschaften oder Kooperationsbeziehungen zwischen französischen Regionen und der ganzen Welt etabliert. Zu dieser neuen internationalen Orientierung der Regionen zählt die Eröffnung von Verbindungsbüros französischer Regionen in Brüssel sowie die Einführung wirtschaftlicher Zusammenarbeit mit anderen Regionen in der Welt, wie wir es für Rhône-Alpes gerade gezeigt haben. Obwohl dieses Phänomen in Frankreich im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten weniger bedeutend gewesen ist, nimmt der Pariser Zentralstaat diese regionalen Bestrebungen ernst genug, um die Regionen öffentlich davor zu warnen, ihre Kompetenzen nicht zu überschreiten. In diesem Sinne existiert seit 1983 im "Secrétariat général du ministère des Affaires étrangères" (Auswärtiges Amt) ein "Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales", dessen Aufgabe es ist, Informationen über die Außenbeziehungen der Gebietskörperschaften zu sammeln, um diese besser kontrollieren zu können.

Für die politischen und wirtschaftlichen Akteure in den Regionen ist der Zugang zu den 'oberen' Ebenen des Systems von großer Bedeutung, sei es für die Beschaffung von finanziellen Ressourcen (Kredite, Beihilfen, zusätzliche Finanzierung für bestimmte Projekte) oder für den Erhalt von Informationen bzw. für die Knüpfung von Kontakten (Suche nach Partnern und Kooperation). Was den Zugang zu Ressourcen und besonders zu EU-Ressourcen angeht sind die Akteure der Region Rhône-Alpes denselben Bedingungen unterworfen wie andere Regionen auch. Für den europäischen Strukturfonds übt der Zentralstaat eine Filterfunktion (oder auch "Gate Keeper") aus und läßt den Regionen kaum eine Möglichkeit, Einfluß zu nehmen (Marks 1995)²⁴. Aber es gibt für subnationale Akteure andere Wege, wie die zweite Skizze "The way out" auf der linken Seite verdeutlichen soll.

Während normalerweise alle Kontakte mit Brüssel oder mit dem Ausland den "dienstlichen Weg" nach 'oben' über die verschiedenen Ebenen (Pfad Nr. 1 auf der Skizze) nehmen, gelingt es

²⁴ Neben der schon bekannten institutionellen Vormachtstellung des Nationalstaates in den verschiedenen Politikphasen herrscht auf der regionalen Ebene eine große Unübersichtlichkeit was die EU-Gelder betrifft. Für den Conseil Régional ist es sehr schwierig, einen genauen Überblick über jene Gelder, die in die Regionen fließen, zu haben, da sich Paris immer wieder mit großem Erfolg wie ein "Sichtschutz" zwischen die subnationale Ebene und Brüssel schiebt.

der Region Rhône-Alpes durch die Einrichtung der Schnittstelle ERAI und des Vertretungsbüros einen "Hierarchiesprung" zu machen und damit den regionalen Akteuren einen Zugang zur Außenwelt anzubieten, ohne die Zwischenstation der nationalen Ebene passieren zu müssen (Pfad Nr. 3)²⁵. Obwohl der Conseil Régional mit seiner Schnittstelle ERAI und seinem Netzwerk in der Region ein breites Publikum erreichen kann, ist er nicht auf diese Strukturen beschränkt²⁶. Andere Akteure spielen die Rolle der Schnittstelle mit der EU, besonders für die Verbreitung von Informationen z.B. über EU-Programme oder Initiativen. Dies ist der Fall sowohl für die Eurofenster und andere Euroinfocenter, die in Frankreich bei den Handelskammern untergebracht sind, als auch für die EU-Referenten, die in manchen Verbänden oder Forschungseinrichtungen tätig sind. Auf ihre Möglichkeiten und Erfahrungen zurückgreifend pflegen sie eigene Kontakte mit Brüssel, ohne dabei gänzlich auf die Hilfe des Vertretungsbüros ihrer Organisation, ihres Verbandes bei der Kommission²⁷ oder der Vertretung der Region zu verzichten.

Das Ziel der Region ist es, sich mit dieser Strategie den privaten regionalen Interessen als "Brücke" anzubieten und sich Vorteile in Form direkter Informationen, Hilfe bei der Beantragung von EU-Programmen, beim Lobbying oder bei der Beschaffung von Mitteln für die regionale Wirtschaft zu verschaffen. Dies verbindet die Region mit der Hoffnung, wegen der großen Bedeutung der wirtschaftlichen Dynamik für die regionale Identität als legitime Vertreterin der gesamten Region anerkannt zu werden. Wäre ein derartiges Verhalten in den meisten französischen Regionen tatsächlich verbreitet, würde dies bedeuten, daß die Einbeziehung der EU auf subnationaler Ebene nicht nur als ein "Top-down" Effekt zu verstehen wäre, sondern auch, daß sie spezifische und wichtige "Bottom-up" Rückkoppelungseffekte nach sich ziehen würde.

²⁵ Außer dem am häufigsten benutzten Pfad Nr. 1 besteht eine andere Möglichkeit, die sich auf die Besonderheit des französischen "Cumul des mandats" (Ämterakkumulation) stützt, um Ressourcen besser verfügbar zu machen (Pfad Nr. 2).

²⁶ Mit ihrem Büro in Brüssel beschafft die ERAI Informationen über EU-Richtlinien, Ausschreibungen und Forschungsprogramme. Die ERAI steht ansonsten wie das Vertretungsbüro der Region den Akteuren in Rhône-Alpes zur Verfügung, um Hilfestellung bei ihren Kontakten mit der Kommission zu leisten. Ihrerseits ist die Kommission an solchen Kontakten zur Basis sehr interessiert, um mehr Bürgernähe zu demonstrieren und so ihre Akzeptanz zu steigern (Juni 1996). Wie sich bei Interviews mit regionalen Akteuren, die in die EU-Struktur oder F&T-Politik eingebunden sind, herausstellte, zeigt sich die Kommission sogar Anregungen oder kleinen Änderungen gegenüber offen, solange sie nicht gegen die Abkommen mit dem Nationalstaat verstoßen.

²⁷ Z.B. die Vertretung der AFCI oder die Vertretung und das Koordinationsbüro der Centres Techniques (Skizze 1), die sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene sehr gut organisiert sind.

7. Schlußfolgerung: Grenzen und Widersprüche der regionalen Ausdehnung

Die Eroberung dieser neuen Räume muß dennoch eher im Sinne einer Möglichkeit denn als bereits vollendeter Prozeß gesehen werden. In einem Bereich wie der F&T-Politik kann die Mobilisierung regionaler Kräfte und Akteure nicht eine Frage von Kompetenzen sein. Wie von einem hohen Beamten des Conseil Régional Rhône-Alpes festgestellt wurde, fallen die Kompetenzen eigentlich demjenigen zu, der die angemessenen Initiativen ergreift. Damit wird fast alles zu einer Frage des politischen Willens, wobei die tatsächliche politische Determiniertheit der Region Rhône-Alpes oft nicht dem entspricht, was in ihren Hochglanzbroschüren über das Engagement der Region oder über die Bildung von Netzwerken zu lesen ist²⁸. Trotz aller offiziellen Bemühungen und einer außerordentlich aktiven Öffentlichkeitsarbeit (wie etwa der Werbung des Conseil Régional für ERAI oder für seine Aktivitäten innerhalb der „Viermotoren-Initiative“²⁹) bleibt die Region Rhône-Alpes als Akteur weiterhin von der nationalen und der subregionalen Ebene abhängig. Die regionale Ebene in Frankreich kann deshalb noch nicht für sich beanspruchen, eine bedeutende Rolle im Mehrebenensystem der EU zu spielen, insbesondere dann nicht, wenn man sie mit entsprechenden Meso-Ebenen in Deutschland oder in Spanien vergleicht.

Dennoch sind die geschilderten Bemühungen in Sachen Mobilisierung für das Mehrebenensystem in Frankreich von großer Bedeutung. Schließlich geht um die Transformation des Bezugspunktes der "public policies", wie Pierre Muller das Erscheinen der dominierenden Norm der Marktwirtschaft nennt (Muller, 1992), zugunsten einer bestimmten Ebene bzw. eines bestimmten Typus von Akteuren. Insofern könnte das Problem der „Zukunft des

²⁸ Die F&T-Politik des Conseil Régional ist nicht ohne Widersprüche: Da der Conseil Régional gemäß den Dezentralisierungsgesetzen damit beauftragt war, das Comité Consultatif de la Recherche et du Développement Technologique zu gründen, dieser Aufgabe jedoch nicht nachkam, wurde der sogenannte Conseil Régional de la Recherche et de la Technologie, das wichtigste Gremium für die Koordination der F&T-Politik in der Region, von der Préfecture de Région ins Leben gerufen. Ebenso wies 1994 ein interner Bericht des Conseil Régional auf die im Vergleich zu den potentiellen finanziellen Zuweisungen eher enttäuschenden Ergebnisse der erhaltenen europäischen Strukturfonds hin. Drei bedeutsame Punkte wurden angesprochen, um die hervorgehobenen Mängel auszugleichen: ein politischer Wille auf höchstem Niveau, eine adäquate Organisation, die der Region die Mittel für ihre politischen Ambitionen sichern kann, sowie letztlich eine klare Strategie gegenüber der Kommission und bezüglich der von ihr vergebenen Strukturfonds.

²⁹ Zusammenarbeit zwischen den Regionen Rhône-Alpes, Baden-Württemberg, Katalonien und der Lombardei.

Mehrebenensystems“ in einer Frage zusammengefaßt werden: Wer wird sich als legitimster und handlungsfähigster politischer Akteur für die wirtschaftliche Entwicklung des regionalen Territoriums durchsetzen können? Der Zentralstaat und seine Vertretungen auf subnationaler Ebene oder der Conseil Régional? Demjenigen Akteur, der die Funktion der Schnittstelle bzw. des relevanten Regulierungsfaktors in diesem neuen Bereich übernehmen wird, wird die entsprechende Legitimität sozusagen automatisch zukommen. Zumindest potentiell kann transnationale Kooperation in zwei Richtungen wirken: auf eine Verstärkung der staatlichen vertikalen Regulierung hin, oder auch in einer regionalen horizontalen Form. Der Ausgang dieses Entwicklungsprozesses ist noch offen; und die vorliegenden Beispiele zeigen, wie schwierig es für die Regionen ist, die existierenden Möglichkeiten zu ihren Gunsten optimal zu nutzen. In diesem Sinne bleibt die künftige Gestaltung des Mehrebenensystems Frankreichs noch sehr unsicher, und die Popularität eines Begriff wie dem des "Europa der Regionen" oder die Vermehrung der direkten Kontakte zwischen der europäischen und der regionalen Ebene können nicht verbergen, welche Hindernisse für die französischen Regionen auf dem Weg zu ihrer Emanzipation liegen.

8. Literatur

- Balme, Richard. 1994. "Regional policy and european governance". Paper presented at the annual meeting of the European Consortium for Political Research, Madrid.
- Balme, Richard, Jouve, Bernard. 1994. "L'Europe en région. Les fonds structurels et la régionalisation de l'action publique en France métropolitaine". *Politiques et Management Publics*, Août 1994.
- Benko, Georges, Lipietz, Alain (Hrsg). 1992. *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Colletis, Gabriel. 1994. "Die Region Rhône-Alpes - endogene Entwicklung und externe Kooperation, zwei komplementäre Aspekte einer Modernisierungspolitik. In: Udo Bullmann (Hrsg), *Die Politik der dritten Ebene. Regionen im Europa der Union*. Baden-Baden: Nomos Verlag: 161-172.
- Conzelmann, Thomas. 1995. "Networking and the Politics of EU-Regional Policy. Lessons from North Rhine-Westphalia, Nord-Pas de Calais and Nord West England." In *Regional and Federal Studies: an International Journal*. Vol. 5, N°2, Summer 1995: 134-172.
- Dévoué, Elina. 1993. *Recherche et développement régional*. Paris: L'Harmattan.
- Galloul, Mahfoud. 1995. "Régions ambiguës dans une Europe incertaine". *Sciences de la société*, n°34: 25-39.
- Junne, Gerd. 1996. "Integration unter den Bedingungen von Globalisierung und Lokalisierung". In: Markus Jachtenfuchs and Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*. Opladen: Leske+Budrich.
- Kohler-Koch, Beate. 1995. *Regions as Political Actors in the Process of European Integration. A Research Design*. Arbeitspapier des MZES, AB III/Nr.9.
- Kohler-Koch, Beate. 1996. "Regionen im Mehrebenensystem der EU". In: Elmar Rieger Thomas König, Hermann Schmitt (Hrsg), *Das europäische Mehrebenen-system: Konzeptionen und Perspektiven*. Frankfurt/Main: Campus Verlag.
- Larat, Fabrice. 1994. *Tableau de la région Rhône-Alpes*. REGE, Mannheimer Zentrum für Europäische Soziale Forschung. Unveröffentlichtes Papier.
- Jean-Claude Némery, und Serge Wachter (Hrsg.). 1993. *Entre l'Europe et la décentralisation. Les institutions territoriales françaises*. Paris: DATAR/Editions de l'aube.
- Marks, Gary. 1996. "Politikmuster und Einflußlogik in der Strukturpolitik". In: Markus Jachtenfuchs and Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*. Opladen: Leske+Budrich.
- Mény, Yves. 1993. "Modes de régulation politiques des sociétés modernes". In *La France et l'Europe d'ici l'an 2010*. DATAR ed. Paris: La documentation française

- Muller, Pierre. 1992. "Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français des politiques publiques." *Revue française de sciences politiques*, vol. 42, n°2: 275-297.
- Ogien, Albert. 1995. *L'esprit gestionnaire*. Paris: Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales.
- Portelli, Hugues (Hrsg.). 1993. *La décentralisation française et l'Europe*. Paris: Editions Pouvoirs Locaux.
- Scargill, Ian. 1995. "L'aménagement du territoire: the great debate". *Modern and Contemporary France*, volume NS3, n°1:19-26.
- Scharpf, Fritz, W. 1990. "Regionalisierung des europäischen Raums. Die Zukunft der Bundesländer im Spannungsfeld zwischen EG, Bund und Kommunen." In: U. v. Alemann (Hrsg.), *Die Kraft der Regionen. Nordrhein-Westfalen in Europa*. Bonn: Dietz.