Stefan Hezel

Staatliche Öffentlichkeitsarbeit in Deutschland und Frankreich auf regionaler Ebene

Bestandsaufnahme und Vergleich

Diplomarbeit

Diplom.de

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de/ abrufbar.

Dieses Werk sowie alle darin enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsschutz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen, Auswertungen durch Datenbanken und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme. Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe (einschließlich Mikrokopie) sowie der Auswertung durch Datenbanken oder ähnliche Einrichtungen, vorbehalten.

Copyright © 2001 Diplomica Verlag GmbH
ISBN: 9783832453152

http://www.diplom.de/e-book/220879/staatliche-oeffentlichkeitsarbeit-in-deutschland-und-frankreich-auf-regionaler

Stefan Hezel

Staatliche Öffentlichkeitsarbeit in Deutschland und Frankreich auf regionaler Ebene

Bestandsaufnahme und Vergleich

Diplom.de

Stefan Hezel

Staatliche Öffentlichkeitsarbeit in Deutschland und Frankreich auf regionaler Ebene

Bestandsaufnahme und Vergleich

Diplomarbeit
an der Freien Universität Berlin
Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften
September 2001 Abgabe

Diplom.de

Diplomica GmbH
Hermannstal 119k
22119 Hamburg

Fon: 040 / 655 99 20
Fax: 040 / 655 99 222

agentur@diplom.de
www.diplom.de

ID 5315

ID 5315
Hezel, Stefan: Staatliche Öffentlichkeitsarbeit in Deutschland und Frankreich auf regionaler Ebene: Bestandsaufnahme und Vergleich / Stefan Hezel - Hamburg: Diplomica GmbH, 2002
Zugl.: Berlin, Universität, Diplom, 2001

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Die Informationen in diesem Werk wurden mit Sorgfalt erarbeitet. Dennoch können Fehler nicht vollständig ausgeschlossen werden, und die Diplomarbeiten Agentur, die Autoren oder Übersetzer übernehmen keine juristische Verantwortung oder irgendeine Haftung für evtl. verbliebene fehlerhafte Angaben und deren Folgen.

Diplomica GmbH
http://www.diplom.de, Hamburg 2002
Printed in Germany

Gliederung

1 Einführung **7**

2 Vergleichsforschung und funktionale Äquivalenz der Regionen **9**

2.1 Probleme der Vergleichsforschung und Auswahl der Untersuchungsobjekte 9

2.2 Zur funktionalen Äquivalenz deutscher Bundesländer und französischer Regionen 11

2.2.1 Europa als Bezugspunkt 11

2.2.2 Deutsche Bundesländer 14

2.2.3 Französische Regionen 16

3 Definition von Öffentlichkeitsarbeit in Deutschland und Frankreich **21**

4 Geschichte staatlicher Öffentlichkeitsarbeit **23**

4.1 Geschichte staatlicher Öffentlichkeitsarbeit in Deutschland 23

4.2 Geschichte staatlicher Öffentlichkeitsarbeit in Frankreich 24

5 Struktur, Aufgaben und Arbeitsweise staatlicher Öffentlichkeitsarbeit in idealtypischer Darstellung **26**

5.1 Idealtypische Struktur 26

5.2 Idealtypische Aufgaben 27

5.3 Idealtypische Arbeitsweise 30

6 Normative Vorgaben staatlicher Öffentlichkeitsarbeit nach dem Gesetz **32**

6.1 Deutschland 6.2 Frankreich 32 / 37

6.1.1 Staatliche Ebene 6.2.1 Staatliche Ebene 32 / 37

6.1.2 Regionale Ebene 6.2.2 Regionale Ebene 34 / 39

6.1.3 Kommunale Ebene 6.2.3 Kommunale Ebene 35 / 39

7 Stand der Forschung **41**

7.1 Deutschland 7.2 Frankreich 41 / 50

7.1.1 Staatliche Ebene 7.2.1 Staatliche Ebene 41 / 50

7.1.2 Regionale Ebene 7.2.2 Regionale Ebene 43 / 53

7.1.3 Kommunale Ebene 7.2.3 Kommunale Ebene 46 / 54

8 Operationalisierung des Untersuchungsziels 58
8.1 Voruntersuchungen 58
8.1.1 Voruntersuchung 1: Öffentlichkeitsarbeit und regionale Identität 58
8.1.2 Voruntersuchung 2: Öffentlichkeitsarbeit und Tourismus 60
8.2 Entwicklung der Arbeitsannahmen 64
8.2.1 Drei Teilbereiche der Untersuchung 64
8.2.2 Formulierung der Arbeitsannahmen 65
8.3 Die Untersuchungsmethode 67
8.3.1 Art und Auswahl der Untersuchungsmethode 68
8.3.2 Wahl eines zweiteiligen Untersuchungsaufbaus 70
8.4 Der Fragebogen 73
8.4.1 Rolle des Fragebogens 73
8.4.2 Erläuterung der Fragen 74
8.5 Pretests 89
8.5.1 Zwei mal zwei Pretests 90
8.5.2 Ergebnisse der Pretests 92
8.6 Weitere Schriftstücke 94
8.6.1 Das Anschreiben 94
8.6.1.1 Ansprechpartner und Anrede 95
8.6.1.2 Inhalt des Anschreibens 95
8.6.1.3 Äußeres Erscheinungsbild 96
8.6.2 Das Begleitschreiben 96
8.6.3 Umschlag und Adressierung 97
8.7 Vorbereitung der Erhebung 97
8.7.1 Die Adressermittlung 97
8.7.2 Die Rücksendeoptionen 98
8.7.3 Zum Versand 98
8.7.4 Erhebungszeitpunkt und Antwortzeitraum 99
8.8 Untersuchungsverlauf 99
8.8.1 Überblick über den Untersuchungsverlauf 99
8.8.2 Schriftliche Nachfassaktion 100
8.8.3 Telefonische Nachfassaktion 100
8.8.4 Ergebnisse und Rücklaufquoten 100

9. Auswertung **102**

9.1 Auswertung Deutschland 9.2 Auswertung Frankreich 102 / 122

9.3 Vergleich Deutschland – Frankreich 138

9.4 Abgleich der Arbeitsannahmen 144

10. Zusammenfassung und Ausblick **147**

11. Literatur und Quellen **150**

11.1 Literatur 150

11.2 Online 159

11.2.1 Internetseiten der Regionen 159

11.2.2 Weitere Internetseiten 160

11.3 Weitere Quellen 160

11.4 Abkürzungsverzeichnis 161

12. Anhang **162**

12.1 Schriftstücke Deutschland 12.2 Schriftstücke Frankreich 162 / 170

12.1.1 Anschreiben 12.2.1 Anschreiben 162 / 170

12.1.2 Fragebogen 12.2.2 Fragebogen 164 / 172

12.1.3 Begleitschreiben 12.2.3 Begleitschreiben 168 / 176

12.1.4 Adressliste 12.2.4 Adressliste 169 / 177

12.3 Numerierung der Antwortvariablen / Kodebuch 178

12.4 Übersichten zum Antwortverhalten 181

12.4.1 Antworten nach Regionen 181

12.4.2 Antworten nach Häufigkeiten 182

12.5 Übersicht zu Recherchegesprächen und Pretests 201

12.6 Voruntersuchungen 202

12.6.1 Übersicht zur Voruntersuchung 1: Logos und Wappen 202

12.6.2 Fragebögen zur Voruntersuchung 2 205

12.6.3 Recherchegespräche zur Voruntersuchung 2 207

12.7 Übersichten zu Gesetzen und Rechtsprechung 209
12.7.1 Gesetze und Rechtsprechung / Deutschland 12.7.2 Gesetze und Rechtsprechung / Frankreich 209 / 211
12.8 Übersichten zu Image- und Kommunikationskampagnen 213
12.8.1 Imagekampagnen / Deutschland 12.8.2 Imagekampagnen / Frankreich 213 / 216
12.9 Ergänzende Übersichten 217
12.9.1 Schulferien im Erhebungszeitraum 217
12.9.2 Wahltermine im Erhebungszeitraum 217
12.10 Erklärung 218

Vielen Dank an

alle teilnehmenden französischen Regionen und deutschen Bundesländer

Anja Hadré
Dr. Anna-Louise Hübner
Caroline Lavaret
Dr. Kai-Uwe Merz
Carole Spada
Christoph Tapper

Jürgen Büsselberg
Edo Gerdes
Dinah Goebel
Erika Reimann
Albrecht Richter
Nina Weinmann

Prof. Dr. Barbara Baerns
Prof. Philipp J. Maarek
Prof. Dr. Joachim Trebbe

& an meine Familie.

1 Einführung

„Bürgerinformation“ ist die erste Pflicht staatlicher Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Sachlich, neutral und objektiv zu informieren ist dabei zentraler Anspruch und Wesenselement funktionierender Demokratien gleichermaßen. In der vorliegenden Arbeit werden mögliche Lücken zwischen diesem Anspruch und der Wirklichkeit untersucht. Ausgangspunkt hierfür sind zunächst die Vorgaben aus der *PR-Theorie* bzw. *Forschung* sowie die aktuellen *gesetzlichen Vorgaben* für staatliche Öffentlichkeitsarbeit, welche den normativen Rahmen des Tätigkeitsfeldes prägen. Ob diese „idealtypischen“ Ansprüche in der Praxis verwirklicht werden, wird eine an diesen Grundlagen orientierte empirische Untersuchung erbringen. Das Augenmerk gilt dabei insbesondere den Teilbereichen *Struktur, Aufgaben* und *Arbeitsweisen* staatlicher Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.

Zentraler Untersuchungsgegenstand ist die noch wenig bearbeitete *regionale Ebene*. Gleichzeitig wird ein länderübergreifender Ansatz verfolgt: Deutschland (wie zu zeigen sein wird: die *Bundesländer*) und in Frankreich (die *régions*) werden untersucht und verglichen. Ziel ist es, länderspezifische Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu erarbeiten, und mit den Ergebnissen zu einem Ausbau des Forschungsstandes Öffentlichkeitsarbeit beizutragen. So ist auch hier, wie Bischoff (1978: 3) bereits vor mehr als 20 Jahren auf kommunaler Ebene bemerkt, „für die vorliegende Untersuchung die Beobachtung entscheidend, daß es in unserem Staat nicht unbedingt an Werten mangelt, die davon abhängen, daß eine aktive Gesellschaft existiert, sondern an deren Realisierung.“

Was den Aufbau der Arbeit anbetrifft, wird zunächst, ausgehend von den Prämissen vergleichender Forschung, anhand historischer, politischer, wirtschaftlicher und kultureller Faktoren, die funktionale Äquivalenz französischer Regionen und deutscher Bundesländer als notwendige Bedingung der Vergleichbarkeit erarbeitet (Kapitel 2). Die Definition (Kapitel 3) und Geschichte (Kapitel 4) staatlicher Öffentlichkeitsarbeit in Frankreich und Deutschland wird kurz nachgezeichnet. Aufbauend auf den idealtypischen Vorgaben aus der Theorie (Kapitel 5) und den normativen Ansprüchen der jeweiligen Gesetzgebung (Kapitel 6) folgt eine Zusammenschau des Stands der Forschung auf gesamtstaatlicher, regionaler und kommunaler Ebene zum Themenfeld staatlicher Öffentlichkeitsarbeit in den beiden Ländern (Kapitel 7). Auf dieser Basis wird das Untersuchungsziel, die Analyse regionaler Öffentlichkeitsarbeit in den Bereichen Struktur, Aufgaben und Arbeitsweisen,

operationalisiert, und anschließend in Deutschland und Frankreich empirisch erhoben (Kapitel 8). In der abschließenden Analyse- und Vergleichsphase (Kapitel 9) werden Charakteristika regionaler Öffentlichkeitsarbeit in Deutschland und Frankreich aufgezeigt und mit zuvor aufgestellten Arbeitsannahmen abgeglichen. Das abschließende Kapitel fasst die Ergebnisse zusammen, beschäftigt sich mit möglicher Kritik und gewährt einen Ausblick auf zukünftige Forschungsmöglichkeiten im Themenbereich (Kapitel 10).

2 Vergleichsforschung und funktionale Äquivalenz der Regionen

2.1 Probleme der Vergleichsforschung und Auswahl der Untersuchungsobjekte

„Mehr Programmstunden als Schafe“[1]

Was die Möglichkeiten und Grenzen *komparativer Forschung* betrifft, bietet der Vergleich als wissenschaftliche Methode reichhaltige Möglichkeiten. So trägt er dazu bei, Forschern beim Blick über den eigenen Tellerrand zu helfen, und die Chancen, aber auch Risiken anderer Systeme kennenzulernen. Eine „Horizonterweiterung“ (Kleinsteuber 1993: 319) ist die Folge, diese wirkt augenöffnend und bringt neue Entdeckungen hervor. So kann das Ziel eines Vergleichs ein idealtypisches Modell des Untersuchungsgegenstandes sein, welches in der Zukunft als Ausgangspunkt für weitere Entwicklungen dient. Schon früh war der Vergleich ein Mittel, eine „Theorie vom besseren Staat zu formen“ (Kleinsteuber 1993: 325).
Darüberhinaus kann komparative Forschung die Generalisierbarkeit von Theorien wissenschaftlich bestätigen oder deren Allgemeingültigkeit in Frage stellen. Dabei lässt sich generell prüfen, in welcher Weise sich sozioökonomische Bedingungen verschiedener Systeme auf ein und denselben Untersuchungsgegenstand auswirken (z.Bsp. zentralistische und föderale Systeme auf die Medienvielfalt). Untersucht werden können dabei nicht nur aktuelle und deshalb statische Zustände, sondern auch dynamische Prozesse.

Um ein (zumindest in Europa) allgemeingültiges Ergebnis zu erhalten, müßten in die Untersuchung regionaler Öffentlichkeitsarbeit idealerweise alle europäischen Regionen einbezogen werden. Dies ist aber aufgrund des damit verbundenen Aufgabenumfangs sowie der notwendigen finanziellen und zeitlichen Mittel hier nicht durchführbar. Die geplante Untersuchung ist vielmehr als „Zweistaatenvergleich“ angelegt. Dies stellt die Form eines „expliziten“ Vergleichs dar; vgl. Kleinsteuber 1993: 328-330. Ein-Staaten-Analysen, die nicht explizit kompararativ arbeiten, beruhen bei der Befassung von „Phänomenen in der Fremde“ nach Kleinsteuber (1993: 319) auf einem *impliziten* Vergleich mit der eigenen Basiserfahung und stellen so eine (Sonder-)Form des Vergleichs dar. Methodologisch liegt das Problem im vorliegenden Fall zum einen in der geringen Zahl der Staaten (zwei) sowie der Auswahl der Untersuchungsobjekte (Deutschland und

[1] Titel eines Artikels zur Mediensituation in Neuseeland, zitiert nach Kleinsteuber 1993: 317.

Frankreich). Die geringe Zahl der Staaten kann zum einen begründet werden durch den weitgehend explorativen Charakter der Studie. Dies zeigt sich durch den geringen Stand der Forschung in den Staaten selbst als auch speziell länderübergreifend. Außerdem kann so die (aufgrund der abnehmenden Zahl an konstanten Vergleichsparametern) steigende Komplexität von Mehrnationenvergleichen eingeschränkt werden. Kleinsteuber (1993: 320) bestätigt, daß bei Vielstaatenvergleichen „der Untersuchungsgegenstand entsprechend eingeschränkt werden" müsse. Im Umkehrschluß wird mittels des Vergleichs von nur zwei Staaten ein tiefergehender Einblick in die Untersuchungsobjekte möglich.

Aufgrund geringer, aber dennoch bereits vorliegender Forschungsergebnisse in Deutschland und Frankreich kann zwischen den beiden Staaten eine quantitative Untersuchung erfolgen. Die bisher erhobenen Daten liegen jedoch relativ heterogen vor und sind darüberhinaus jeweils nur Ein-Staaten-Darstellungen ohne generalisierbare Gültigkeit. Aus diesem Grunde bietet sich eine übergreifende Untersuchung an, welche die vorhandenen Daten zum einen nutzt und aktualisiert, zum anderen aber durch einen einheitlichen Untersuchungsaufbau miteinander vergleichbar macht. Dies ist mittels der bisher erhobenen Daten nur eingeschränkt durchführbar und markiert somit die Chance und das Forschungsinteresse dieser Arbeit.

Bereits vorliegende Erkenntnisse und (wie noch auszuführen sein wird) die weitgehende Einheitlichkeit des normativen Handlungsrahmens im Bereich deutscher und französischer Öffentlichkeitsarbeit liefern somit die Rechtfertigung für eine quantitative und repräsentative Untersuchung. Um mit Kleinsteuber (1993: 324) zu argumentieren, existieren meist „weltweit gültige handwerkliche Regeln", die hier im Fall Öffentlichkeitsarbeit aufgezeigt werden können. Diese werden in der Folge aber „nationalisiert, also in ökonomisch, politisch und kulturell sehr ungleiche Milieus eingepaßt, und zeigen dabei erstaunliche Variationsbreiten" (Kleinsteuber 1993: 324). Also muß – wie in den vorangegangenen Grenzen komparativer Forschung aufgezeigt – eine Betrachtung des soziopolitischen Umfelds in die Untersuchung miteinfließen. So schreibt Teune (1992: 49) passend zum deutsch-französischen Vergleichspaar „comparing highly centralized systems and very decentralized ones" sei durchaus möglich, wenn man diese Betrachtung ergänzend in der Analyse berücksichtigt und darauf aufbauend Schlüsse zieht.

Was die *Auswahl der Untersuchungsobjekte* betrifft, muß diese aus der Logik des Untersuchungsdesigns hervorgehen. Auch Deutschland und Frankreich weisen – nach Kleinsteuber (1993: 320) eine Grundvoraussetzung aller Vergleiche – spezifische Ähnlichkeiten („Konkordanz") aber auch Unterschiede („Differenz") – auf, deren Existenz für einen Vergleich notwendig ist. Außerdem kann den beiden Regionentypen „funktionale Äquivalenz" attestiert werden (vgl. Kap. 2.2). Desweiteren spielen die beiden Staaten Deutschland und Frankreich eine entscheidende Rolle in der Europäischen Union / EU, ergänzend gibt es zahlreiche historische Bezüge (siehe nachfolgendes Kapitel 2.2). Weiter spielt für die Auswahl die persönliche gute Kenntnis der beiden Staatensysteme eine entscheidende Rolle. Dieses Auswahlkriterium lässt sich durch Øyen (1992: 1-18) stützen: Sie weist auf die Gefahr des Ethnozentrismus bei ungenügendem Wissen über den „fremden" Untersuchungsgegenstand hin und spricht von dem Problem, damit möglicherweise Artefakte zu produzieren. Somit ist eine gute Kenntnis des Untersuchungsgegenstands unerlässlich und kann im vorliegenden Fall ebenfalls als Auswahlkriterium begründet werden.

2.2 Zur funktionalen Äquivalenz deutscher Bundesländer und französischer Regionen

Äquivalenz bedeutet „Gleichwertigkeit" oder „Gleichartigkeit", „funktional" bzw. „in Funktion" bedeutet „in Tätigkeit, Aufgabe oder Leistung" (Drosdowski 1994: 241 sowie 1188). *Funktionale Äquivalenz* kann folglich sinngemäß übersetzt werden mit „Gleichartigkeit in Aufgabe oder Leistung". Inwiefern dies für die Untersuchungsobjekte französische Regionen und deutsche Bundesländer zutrifft, soll nachfolgend ermittelt werden.

2.2.1 Europa als Bezugspunkt

Zentrales Moment der Vergleichbarkeit beider Staaten ist die *europäischer Ebene*. Europa ist mit Beginn der 80er Jahre zunehmend in Bewegung geraten. Mit dem Fall der Mauer und dem Zusammenbruch des bipolaren Systems der beiden Großmächte Anfang der 90er Jahre konnte sich die EU zum zentralen Bezugspunkt der Politik aller europäischen Staaten entwickeln. Durch mehrere grundlegende Vertragswerke wie das von Maastricht 1990/1991 und Amsterdam 1996/1997 sah sich der europäische Einigungsprozess und damit die Europäisierung der teilnehmenden Staaten zunehmendem Tempo ausgesetzt. Die Orientierung an der europäischen Ebene wird zur handlungspolitisch entscheidenden

Achse für die europäischen Staaten. Dies gilt insbesondere auch für Frankreich und Deutschland, da diese Länder gemeinsam treibende Kräfte des europäischen Integrationsprozesses verkörpern[2]. Desweiteren bestehen zwischen Deutschland und Frankreich Parallelen etwa in Aufgabe und Organisation der zu untersuchenden Gebietskörperschaften sowie in bezug auf deren historische, kulturelle und ökonomische Grundlagen, wie in der Folge dargelegt werden soll.

Aus europäischer Sicht nun können sowohl die französischen régions als auch die deutschen Bundesländer als „Regionen" bezeichnet werden. Gemeinhin ist der Begriff der Region zunächst sehr ungenau definiert[3]. Die Anerkennung der Regionen zeigte sich erstmals mit dem Vertrag von Maastricht 1993. Dieser wird unter anderem geschlossen in dem „Bestreben, ihre [die der Mitgliedsländer] Volkswirtschaften zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen den einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringen" (Präambel des EG Vertrages 1994; vgl. Läufer 2000: 48/49). In diesem Vertrag werden die Regionen erstmals offiziell als subnationale Einheiten erwähnt. 1993 wird ergänzend der „Ausschuß der Regionen" gegründet.
Dem Verständnis vom „Europa der Regionen" folgend, bezeichnet der Begriff „Region" in Deutschland seither die Bundesländer, in Frankreich die régions. Ähnlich vielfältig wie die Konzepte und Definitionen des Begriffs „Region" sind dabei die Ansätze und Vorstellungen vom „Europa der Regionen". Der Begriff „Europa der Regionen" soll fortan das Verständnis bezeichnen, welches als Grundidee die Stärkung der regionalen Ebene innerhalb der Europäischen Union vorsieht (vgl. Raich 1995: 25-27 sowie Klatt 1995). Dieser Ansatz läßt sich aus der Satzung der Versammlung der Regionen Europas / VRE ableiten, welche europäische Regionen als „*die unmittelbar unterhalb der zentralstaatlichen Ebene bestehenden Gebietskörperschaften mit einer politischen Vertretung*" (VRE 1996: Artikel 2) definiert[4]. Der Ansatz für die Vergleichbarkeit der beiden Gebietskörperschaften ist also die Sichtweise aus einem europäischen Blickwinkel. Die beiden folgenden Schaubilder zeigen die Vorgehensweise noch einmal graphisch auf.

[2] Zur Entwicklung Europas sowie der deutschen und französischen Rolle in der EU vgl. Weidenfeld 1999.
[3] So stellt etwa Raich (1995: 23) fest, daß „ungeachtet seiner in jüngster Zeit erfahrenen Verbreitung der Begriff der Region alles andere als inhaltlich eindeutig bestimmt ist. Infolgedessen ruft er oft völlig unterschiedlichen Assoziationen etwa hinsichtlich der Größe einer Region, deren Abgrenzung oder der von ihr wahrzunehmenden Funktion hervor."
[4] Die *Versammlung der Regionen Europas* / VRE wurde 1985 als jährlich tagende Konferenz gegründet.

Schaubild 1: Verwaltungsstrukturen

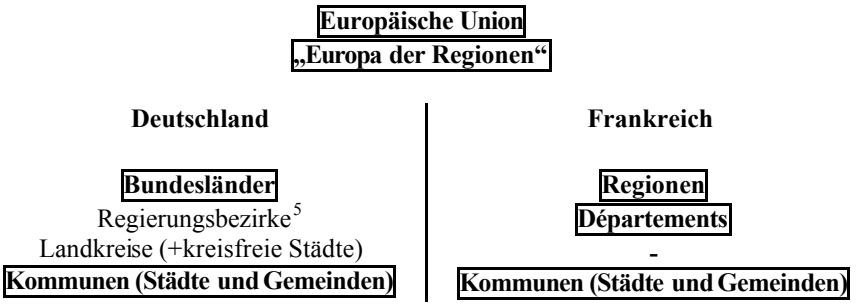
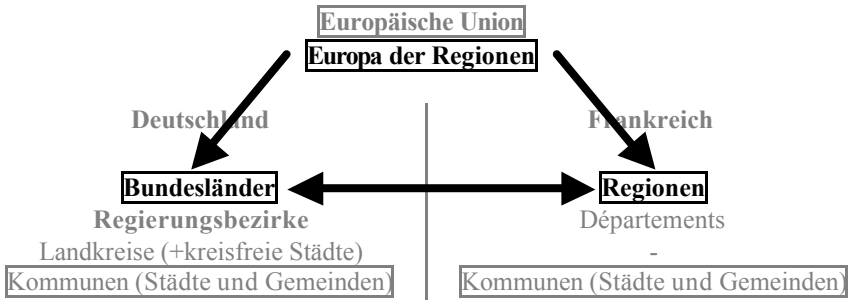


Schaubild 2: Aufbau des Vergleichs



Im folgenden soll der Begriff *Region* also auf französischer Seite die Verwaltungseinheit *région* bezeichnen, auf deutscher Seite das *Bundesland*.

Betrachtet man Ansätze, welche sich um den Vergleich von französischen mit deutschen „Regionen“ als quasi *kulturelle* Einheit im Sinne von „Kulturregionen“ (also nicht gleichzusetzen mit den Bundesländern) bemühen, ergibt sich eine *weitere Möglichkeit* funktionaler Äquivalenz. Diese wäre zu fassen anhand des identifikationsstiftenden Moments der „Region“ als kulturellem Raum. Diese könnte beim vorliegenden Untersuchungsansatz ebenfalls als Vergleichsobjekt dienen. Der französisch-deutsche Vergleich würde so nicht auf der Ebene Region-Bundesland, sondern auf der Ebene Region-Region ansetzen, was das Problem des politischen Gewichts deutscher Bundesländer als Vergleichsobjekte umgehen würde. Es zeigt sich aber, daß dieser Ansatz weniger fruchtbar und erfolgversprechend wäre als der Vergleich von Regionen und Bundesländern.

[5] Regierungsbezirke existieren nicht in allen Bundesländern. Der „Regierungsbezirk“ als Unterkategorie der Bundesländer kann somit nicht als Vergleichsobjekt herangezogen werden. Ähnlich verhält es sich mit den „Kreisen“, für die es aufgrund ihrer Vielzahl kein Pendant und deshalb keine Vergleichsmöglichkeit auf französischer Seite gibt.

Nun zum *Vergleich der beiden Staaten:* Frankreich und Deutschland sind demokratische europäische Staaten, die auf ähnlichen Prinzipien des Staatsaufbaus gründen (vgl. Ismayr 1997). Im traditionell zentralistischen und „unteilbaren" Frankreich[6] sind diese Gebietskörperschaften zunächst die *régions*, gefolgt von den *départements* und den *communes*[7]. Im föderalen System der Bundesrepublik[8] stellen zunächst die *Bundesländer*, dann die *Kommunen* die beiden relevanten Ebenen unterhalb des nationalen Niveaus dar. Anhaltspunkte für eine Vergleichbarkeit aufgrund *funktionaler Äquivalenz* gibt es viele. Diese werden nachfolgend vorgestellt.

2.2.2 Die deutschen Bundesländer

Was die Geschichte der deutschen Bundesländer betrifft, sind dies meist Einheiten, welche ab 1945 weitgehend (wieder-)entstanden sind. Die Länderneugründungen fußten nach der überkommenen Zentralisierung des dritten Reichs mitunter auf historischem Gebiet (bspw. Bayern), teils wurden aber auch historisch und kulturell unterschiedliche Einheiten zusammengefasst (wie etwa Baden-Württemberg) oder gänzlich neu gegründet (wie das Saarland 1957, das zuvor weder eine historische noch eine kulturelle Einheit bildete)[9].

Ähnliches gilt für die fünf ostdeutschen Bundesländer: Nach dem 2. Weltkrieg unter vergleichbaren Bedingungen kurzzeitig wiedereingeführt, wurden diese 1952 zugunsten einer zentralistischen Einteilung in Bezirke kurzerhand abgeschafft. Erst 1990[10], also vor rund zehn Jahren erst, wurde das System der Länder erneut im östlichen Teil Deutschlands wiederbelebt. Somit zeigt sich, daß sowohl im Ost- als auch im Westteil der BRD die Strukturen der Länder mitunter auf relativ heterogenen geschichtlichen und kulturellen Beständen gründen. Es sind Parallelen zur Entwicklung der französischen Regionen ausmachbar (vgl. nachfolgendes Kapitel 2.2.3)[11].

Die Funktion im Staat betreffend findet sich die *föderale* Struktur der BRD zunächst verfassungsrechtlich garantiert[12]. Mit der Angliederung der neuen Bundesländer an die BRD bestehen seit den 90er Jahren 16 Länder mit eigenen Verfassungen und

[6] „La France est une république *indivisible*" (Art. 2 der franz. Verfassung).
[7] Grundlage dieses Verwaltungsaufbaus ist neben Art. 75 der franz. Verfassung das Gesetz vom 5. Juli 1972.
[8] „Die Bundesrepublik ist ein demokratischer und sozialer *Bundesstaat* [...]" (Art. 20 GG).
[9] Vgl. zur Geschichte der Bundesländer: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg 1999.
[10] Grundlage ist das Ländereinführungsgesetz vom 22. Juli 1990.
[11] Auch diese Parallelen können als Indiz der Vergleichbarkeit gewertet werden. Insbesondere gilt die Möglichkeit des „diachronen Vergleichs" zeitlich verschobener, aber inhaltlich ähnlicher Phänomene nach Kleinsteuber 1993: 317/318.
[12] Art. 20 GG.

Staatsorganen. Die Länder als sog. Gliedstaaten verfügen über weitreichende eigene Kompetenzen, die aus historischen Gründen vor allem der Zentralisierung der Staatsmacht vorbeugen sollen. So ist die „Ausübung staatlicher Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben Sache der Länder" (Art.30 GG). Dies wird nur eingeschränkt durch die „Gemeinschaftsaufgaben"[13], die „konkurrierende Gesetzgebung"[14] sowie die „ausschließlichen Aufgaben"[15] des Bundes. Die Länder nehmen den wesentlichen Teil der Verwaltung wahr und verfügen außerdem über eigene legislative Kompetenzen, was diese wesentlich von den Gebietskörperschaften anderer Staaten unterscheidet.
Aktuell zeichnet sich aber mit der vielfach diskutierten Entwicklung zugunsten des „Kooperativen Föderalismus" zunehmend der Verlust von Länderkompetenzen an den Bund ab (vgl. Donoth 1996: 35). Dies birgt wiederum die Gefahr, daß sich die föderale Idee des Grundgesetzes in der Praxis in Richtung eines „unitarischen Bundesstaates" (Ismayr 1997b: 446) entwickelt. Verstärkt wird diese Tendenz dadurch, daß auf europäischer Ebene zunehmend über Kompetenzbereiche entschieden wird, welche eigentlich in den Hoheitsbereich der Länder und nicht den des Bundes hineingehörten[16]. Damit wird die bisher unangreifbar starke föderale Länderstuktur der BRD zunehmend vergleichbar mit regionalen Strukturen anderer Staaten, hier insbesondere der Frankreichs: Die französischen Regionen gewinnen, wie nachfolgend aufgezeigt wird, zunehmend an Stärke, die deutschen Länder verlieren dagegen an Kraft und Einfluß, es kann von einer Tendenz zur Annäherung der Macht- und Kompetenzpotentiale gesprochen werden, wie es sich auch durch die gemeinsame Repräsentation in europäischen Gremien wie dem Rat der Regionen zeigt.

Auf europäischer Ebene wird der „Ausschuß der Regionen / AdR"[17] mit 24 deutschen Vertretern besetzt[18]. „Regionen – das sind in der Bundesrepublik die deutschen Länder" (Schmuck 1995: 158). Diese sind berechtigt, mit anderen Gebietskörperschaften Partnerschaften abzuschließen, solange diese nicht in die Angelegenheiten des Bundes hineinreichen. Eine zunehmende Verflechtung von Bundes- und Landesinteressen macht

[13] Art. 91a GG.
[14] Art. 72-75 GG.
[15] Art. 71 GG.
[16] Zur Sicherung der Wahnehmung der Länderinteressen auf europäischer Ebene ist 1992 der sog. „Europa-Artikel" 23GG in Kraft getreten. Dieser unterstreicht die Mitwirkung der Bundesländer in europäischen Angelegenheiten über den Weg des Bundesrates. Dessen Wirksamkeit bleibt jedoch begrenzt.
[17] Der Ausschuß der Regionen besteht aus 189 europäischen Mitgliedern und besitzt auf europäischer Ebene beratende Funktion. Zu Aufgaben und Rechten vgl. Art. 263-265 (ehemals Art. 198) des Europäischen Gemeinschaftvertrages / EGV vom 2. Oktober 1997 sowie Donoth 1996: 308-312.
[18] Deutschland entsendet (wie Frankreich) neben regionalen auch einige kommunale Vertreter.

aber wie erörtert die strikte Trennung der Kompetenzen gerade auf europäischer Ebene unmöglich.

2.2.3 Die französischen Regionen

Die Geschichte der französischen Regionen ist vergleichsweise alt. Diese gründeten i.d.R. auf Gebiete, die bereits im 16. Jahrhundert unter dem Titel von *Provinzen* Bestand hatten, mit der französischen Revolution jedoch abgeschafft wurden[19]. Im Jahr 1972, also fast 200 Jahre später, wurden auf Grundlage dieser Provinzen die heutigen 22 Regionen wieder eingeführt[20]. Diese bestehen jeweils aus mehreren Départements und gründen oft auf historischen Gebieten (etwa im Beispiel des Alsace). Der Vorwurf Bodens (1995: 33/34) „die Regionen sind Verwaltungseinheiten ohne Bezug zu kulturellen und sprachlichen Besonderheiten" kann also nicht vorbehaltslos übernommen werden. Allerdings wurden die Bezüge zur Vergangenheit nicht immer respektiert (bspw. die Haute- bzw. Bas-Normandie). In einigen Fällen vereinigten die neuen Regionen sogar bisher gänzlich unterschiedliche Gebiete (wie im Fall der Region Provence-Alpes-Côtes d´Azur). Das Regionalbewußtsein entwickelte sich in den Regionen parallel zur Historizität des jeweiligen Gebietes; in historisch gewachsenen Regionen relativ stark, in noch jungen Regionen langsamer, aber dennoch konstant (vgl. Constantinesco 1990: 208-215).

Die Funktion im Staat betreffend erhalten die 1972 eingeführten Regionen 1982 den Status eigenständiger Gebietskörperschaften[21]. Seither ist die région als Verwaltungseinheit mit eigenen Kompetenzen ausgestattet. Seit 1986 wird ein eigener Regionalrat, der sog. „conseil régional" bestellt. Dessen Besetzung erfolgt – für das traditionelle Mehrheitswahlrecht in Frankreich eine Neuerung – nach dem Verhältniswahlrecht. Gewählt wird direkt und auf eine Dauer von sechs Jahren, was für die politischen Vertreter der Gebietskörperschaft ein nicht unbedeutendes Machtpotential darstellt.

Wichtig in bezug auf die regionalen Kompetenzen ist, daß sich die Gebietskörperschaften im Sinne des Subsidaritätsprinzips Aufgaben mit der übergeordneten nationalen Ebene

[19] Die 34 sog. provinces verkörperten historisch und kulturell eigenständige Einheiten. Dies widersprach zu Zeiten der französischen Revolution aber dem Gedanken der égalité, der Gleichheit aller. Sie wurden deshalb 1790 abgeschafft.

[20] Diese fungieren unter dem Titel „établissements publics régionaux / EPR" und verfügen zunächst kaum über Kompetenzen. 1984 kommen vier überseeische Gebiete zu den 22 Regionen hinzu. Diese werden aber aufgrund ihrer besonderen Lage nicht mit in die Untersuchung einbezogen.

[21] Gesetzliche Grundlage war das „Loi de décentralisation" vom 2. März 1982, ergänzt am 6. Januar 1986.

teilen[22]. Gleichwohl steht die Region rechtlich nicht über, sondern *neben* den Départements und Kommunen[23]. Dies zeigt sich nachfolgend auch an der (gleichberechtigten) Besetzung des Senats sowie des Auschußes der Regionen durch die verschiedenen französischen Gebietskörperschaften.

Die Zuständigkeit der Regionen manifestiert sich vor allem im ökonomischen Bereich.

Desweiteren finden sich bei den Regionen Kompetenzen für Raumplanung, Berufsausbildung und Bau sowie Unterhalt der Höheren Schulen. Sie sind darüber hinaus zuständig für das Hochschulwesen, Forschung und die öffentlichen Verkehrsmittel (vgl. Hoffmann-Martinot 1999: 365-369 sowie Conseil économique et social 1991: 48-53). In dieser Aufgabenabtretung des Staates finden sich also Ansätze zum Subsidaritätsprinzip begründet. Hoffmann-Martinot (1999: 375) spricht mit Blick auf das französische System davon, daß Frankreich auf den ersten Blick noch immer zentralistisch sei, internationale Statistiken „erlauben jedoch den Vergleich der Dezentralisierung Frankreichs mit anderen Industrieländern." Gründe hierfür seien:

- die Freiheit bzw. Handlungsspielraum der lokalen Akteure gegenüber den staatlichen Behörden
- die Partizipations- und Einflußchancen der Bürger vor Ort
- die Effizienz der Gebietskörperschaften.

Eine zunehmende Stärkung der regionalen Ebene ist indes nicht aufzuhalten: „An der Dynamik [der Region] besteht kein Zweifel; sie äußert sich sowohl in der kräftigen Aufstockung ihres Haushalts als auch in den vielfältigen politischen Innovationen, die sie bereits eingeleitet hat" (Hoffmann-Martinot 1999: 369). So steht sie aber auch in „wachsender Konkurrenz" (Hoffmann-Martinot 1999: 369) mit den Départements und den bedeutendsten Städten.

Auf europäischer Ebene werden den *drei* französischen Gebietskörperschaften Repräsentationsfunktionen zugestanden, insbesondere im Ausschuß der Regionen. So entsendet Frankreich 24 Vertreter in den AdR. Diese setzen sich zu gleichen Teilen aus regionalen, departementalen und kommunalen Vertretern zusammen. Laut der Verfassung

[22] So am Beispiel Alsace: „Toutefois, l´état partage certains de ses propres compétences avec les differentes collectivités territoriales et particulièrement avec les régions" (www.cr-alsace.fr, Stand 03/2001).

[23] Dieses Grundprinzip von Abwesenheit der Vormundschaft einer Gebietskörperschaft über eine andere macht ein wesentliches Element des französischen Staatsaufbaus aus.

gilt in Frankreich in Sachen Außenpolitik jedoch der Alleinvertretungsanspruch ausschließlich durch den *Zentralstaat*[24]. Den Vertretern im AdR wird aber eingeräumt, ihre Funktion als Repräsentanten der jeweiligen Einheit wahrzunehmen und in deren Interesse und Auftrag zu handeln. Dies kommt aufgrund der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel vor allem den Regionen zugute. Der Ausschuß der Regionen selbst tritt wiederum für eine Stärkung der regionalen Ebene im europäischen Kontext ein, was die Rolle der Regionen zunehmend stützen dürfte.

In einer ersten Zusammenfassung läßt sich die Gegenüberstellung der beiden Regionen auf folgende Formel bringen: Es bestehen *vergleichbare Aufgaben bei unterschiedlichen (aber sich annähernden) politischen Strukturen in einem gemeinsamen europäischen Kontext*. Im Vergleich der beiden Regionentypen fallen weitere Gemeinsamkeiten auf.

Ein Indiz für funktionale Äquivalenz sind interregionale Abkommen, welche zwischen Frankreich[25] und Deutschland[26] geschlossen wurden: Diese fanden zwischen der regionalen Ebene in Frankreich und der Länderebene in Deutschland statt, wie die nachfolgenden Beispiele verdeutlichen:

- die Verbindung Saar-Lor-Lux aus dem Saarland, Elsaß-Lothringen und Luxemburg;
- die interregionale Zusammenarbeit der „Vier Motoren für Europa“ Baden-Württemberg (BRD), Katalonien (Spanien), Lombardei (Italien) und Rhône-Alpes (Frankreich);
- die Kooperation von Rheinland-Pfalz mit der Bourgogne (vgl. zu den genannten Beispielen Luchaire, Dolez und Vantroys 1992: 34).

Darüberhinaus weisen aber auch ganz formale Kriterien Äquivalenzen französischer Regionen und deutscher Bundesländer auf: Beide Gebietskörperschaften sind, wie bereits angedeutet, die größte administrative Einheit unterhalb der nationalen Ebene. Frankreich ist unterteilt in 22 Regionen, die BRD umfasst 16 Bundesländer. Die durchschnittliche Größe einer Region (24.720 km²) weicht nur wenig von der eines Bundeslandes (22.310 km²) ab (vgl. Engel 1997: 133).

[24] Art. 52-55 der französischen Verfassung.
[25] Vgl. zur Kompetenz der französischen Regionen, ihre Interessen nach außen vertreten zu dürfen, Art. 63 des Gesetzes vom 2. März 1982.
[26] Vgl. zur selben Kompetenz der Bundesländer Art. 24 GG von 1992.