

Bayerisches Hauptstaatsarchiv

Kleine Ausstellungen

Nr. 4, 1996

Bayern und die Bundes- republik Deutschland

**Eine Ausstellung des Bayeri-
schen Hauptstaatsarchivs
in der
Vertretung des Freistaates Bayern bei der
Europäischen Union**

Konzeption und Bearbeitung:
Karl-Ulrich Gelberg und Michael Stephan
unter Mitarbeit von
Gerhard Hetzer und Joachim Lauchs

München 1996

Inhalt

1. Entstehung von Staat und Verfassung in Bayern 1945/46
2. Die Rolle Bayerns bei der Entstehung der Bundesrepublik 1947–1949
3. Bayern und der Bundesrat
4. Die Vertretung des Freistaates Bayern beim Bund in Bonn und Berlin
5. Föderaler Staatsaufbau auf dem Prüfstand
6. Die innere Entwicklung Bayerns in den fünfziger und sechziger Jahren
7. Die innere Entwicklung Bayerns in den siebziger Jahren
8. Länderkooperation und grenzüberschreitende Zusammenarbeit
9. Kulturelles Zusammenwirken Bayerns mit Bund und Ländern
10. Europa – eine neue Herausforderung

1. Entstehung von Staat und Verfassung in Bayern 1945/46

Im Zuge der nationalsozialistischen Machtergreifung wurde bereits im Frühjahr 1933 die Gleichschaltung der Länder mit dem Reich vollzogen. Der durch das Gesetz über den Neuaufbau des Reichs vom 30. Januar 1934 verfügte Übergang der Hoheitsrechte der Länder auf das Reich war nur mehr die formale gesetzliche Regelung eines bereits bestehenden Zustandes. Die Länder sind aber damals nicht ganz untergegangen, sie blieben zumindest als Verwaltungsgebiete bestehen. Nach der bedingungslosen Kapitulation am 8. Mai 1945 konnten die Besatzungsmächte hier nahtlos anknüpfen, als sie Deutschland in Besatzungszonen aufteilten (**a**) und die gesamte öffentliche Gewalt übernahmen.

In Bayern wurde Fritz Schäffer, bis 1933 Vorsitzender der Bayerischen Volkspartei, von der amerikanischen Militärregierung am 28. Mai 1945 zum „Temporary Minister-Präsident for Bavaria“ mit dem Auftrag ernannt, eine bayerische Regierung zu bilden (**b**, **c**). Wegen Unstimmigkeiten mit der amerikanischen Besatzungsmacht wurde er bereits am 28. September 1945 entlassen. Sein Nachfolger, der aus der Schweizer Emigration zurückgekehrte Sozialdemokrat Wilhelm Hoegner, konnte auf einer rechtlich weit sichereren Grundlage regieren. Durch die am 19. September 1945 verkündete Proklamation Nr. 2 der amerikanischen Besatzungsmacht (**d**) wurden die Länder Groß-Hessen, Württemberg-Baden und Bayern (ohne Rheinpfalz und Lindau) gebildet und mit legislativen, judikativen und exekutiven Kompetenzen ausgestattet (**e**, **f**). Die Vorbereitung einer eigenen Landesverfassung lag zunächst beim Vorbereitenden Verfassungsausschuß, in

dem in 15 Sitzungen (8. März bis 24. Juni 1946) ein eigener Entwurf Hoegners diskutiert wurde (**g**), der dann der am 30. Juni 1946 gewählten Verfassunggebenden Landesversammlung als Beratungsgrundlage diente. Nach erheblichen Modifizierungen (ohne Staatspräsident, aber mit dem Senat als beratender „Zweiter Kammer“) wurde die Verfassung in der Schlußsitzung am 26. Oktober 1946 mit 136 Stimmen der CSU und SPD gegen 14 Stimmen der KPD, FDP und WAV (Wirtschaftliche Aufbauvereinigung) angenommen. Die Bevölkerung erteilte am 1. Dezember 1946, als auch der erste bayerische Nachkriegslandtag gewählt wurde, der Verfassung des Freistaates Bayern ihre Zustimmung (71 %). Ministerpräsident Hoegner unterzeichnete die Verfassung am 2. Dezember. Sie trat mit Veröffentlichung im Bayerischen Gesetz- und Verordnungsblatt am 8. Dezember 1946 in Kraft (**h**).

So sehr noch das künftige Schicksal Deutschlands zum damaligen Zeitpunkt im Dunkeln lag, das bayerische Volk bekundete in dieser Urkunde seines staatlichen Lebens den festen Willen, „einem künftigen deutschen demokratischen Bundesstaat“ beizutreten, der „auf einem freiwilligen Zusammenschluß der deutschen Einzelstaaten beruhen“ solle, „deren staatsrechtliches Eigenleben zu sichern“ sei (Art. 178).

- a) Karte der Besatzungszonen, 1945 (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Nachlaß Ehard 1450).
- b) Photo der Ernennung Fritz Schäffers durch Colonel Charles E. Keegan, 28. Mai 1945 (Privatbesitz).
- c) Ernennungsurkunde, 28. Mai 1945 (Bundesarchiv, Nachlaß Schäffer 14).
- d) Nachrichtenblatt der Militärregierung, Garmisch-Partenkirchen Nr. 22 vom 13. Oktober 1946 (Staatsarchiv München, Amtsbücherei).

5

- e) Protokoll einer Ministerratssitzung, 7. Januar 1946 (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, StK-MinProt 6).
- f) Photo einer Ministerratssitzung in der Bayerischen Staatskanzlei, 13. März 1946. Von links nach rechts: Kultusminister Franz Fendt, Finanzminister Fritz Terhalle, Wirtschaftsminister Ludwig Erhard, Ministerialrat Claus Leusser als Protokollführer, Landwirtschaftsminister Joseph Baumgartner und im Sessel Ministerpräsident Wilhelm Hoegner (Privatbesitz Harald Hoegner).
- g) Verfassungsentwurf Wilhelm Hoegners mit handschriftlichen Änderungen des Staatssekretärs im Justizministerium Hans Ehard, März 1946 (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Nachlaß Ehard 1630).
- h) Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 23 vom 8. Dezember 1946 (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Amtsbücherei).

2. Die Rolle Bayerns bei der Entstehung der Bundesrepublik 1947–1949

Bereits am 17. Oktober 1945 schritten die Ministerpräsidenten der US-Zone auf Weisung von General Clay zu einem ersten vorstaatlichen Zusammenschluß und gründeten in Stuttgart den Länderrat des amerikanischen Besatzungsgebietes. Dort konnte Bayern aufgrund des im Statut (a) festgelegten Einstimmigkeitsprinzips bei Beschlußfassungen sein föderales Konzept durchsetzen, das die Länder, vertreten durch ihre Regierungen, zu Bausteinen der neuen deutschen Staatsordnung machen sollte. Am 1. Januar 1947 kam es zum Zusammenschluß der amerikanischen und britischen Zone zur „Bizonie“ mit gemeinsamen Verwaltungsämtern für Ernährung und Landwirtschaft, Verkehr, Wirtschaft, Finanzen und für das Post- und Fernmeldewesen. Dies drohte die soeben erlangte bayerische Eigenstaatlichkeit wieder zu entwerten. Der bayerische Länderratsbevollmächtigte Gebhard Seelos schlug vor, die Ministerpräsidenten der britischen Zone als „Bundesgenossen in der Auseinandersetzung um die künftige Gestaltung Deutschlands im föderalistischen Sinne“ zu gewinnen. Im Rahmen dieser Bemühungen ist die von dem (am 21. Dezember 1946 gewählten) bayerischen Ministerpräsidenten Hans Ehard einberufene Münchner Ministerpräsidentenkonferenz (6.–8. Juni 1947) zu sehen, zu der auch die Vertreter der Länder der sowjetisch besetzten Zone eingeladen wurden (b). Diese einzige gesamtdeutsche Konferenz scheiterte zwar, die Einheit Deutschlands blieb aber das Ziel der bayerischen Politik auch nach der Teilung. Die wiederum auf bayerische Initiative in München am 20./21. Dezember 1990 einberufene erste gesamtdeutsche Ministerpräsidenten-

konferenz nach der Wiedervereinigung gab die historische Antwort auf das Scheitern der Konferenz von 1947 (c).

Im zentralistisch ausgerichteten Wirtschaftsrat des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, sozusagen dem Parlament der Bizone, hatten vor allem die Parteien das Sagen, als föderatives Korrektiv wirkte aber der am 9. Februar 1948 in Frankfurt am Main gebildete Länderrat des Vereinigten Wirtschaftsgebietes.

Die Ministerpräsidenten der drei westlichen Zonen erhielten wieder neuen Handlungsspielraum, als sie am 1. Juli 1948 von den Westalliierten mit den „Frankfurter Dokumenten“ den Auftrag zur Ausarbeitung einer demokratischen Verfassung erhielten, „die für die beteiligten Länder eine Regierungsform des föderalistischen Typs schafft“. Bayern ergriff die Initiative und lud zum „Verfassungskonvent von Herrenchiemsee“ (10.–24. August 1948) ein (d). Im Parlamentarischen Rat in Bonn, dessen Delegierte von den Landtagen gewählt worden waren und der vom 1. September 1948 bis zur Endabstimmung über das Grundgesetz am 8. Mai 1949 tagte, waren die Föderalisten in der Minderheit. Dennoch gelang Ministerpräsident Ehard in Zusammenarbeit mit dem CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden Anton Pfeiffer (dem späteren ersten deutschen Botschafter in Brüssel) (e) die Einführung des Bundesrats als Vertretung der Länderregierungen. Viele Bestimmungen, insbesondere im Bereich der Finanzverfassung, waren aber für die bayerische Regierung nicht akzeptabel. Der Bayerische Landtag lehnte deshalb als einzige Volksvertretung das Grundgesetz am 20. Mai 1949 mit 101 gegen 63 Stimmen bei neun Enthaltungen ab. In einer zweiten Abstimmung wurde aber dann die Rechtsverbindlichkeit des Grundgesetzes auch für Bayern anerkannt bei Annahme des Grundgesetzes in zwei Dritteln der deutschen Länder. Das „Nein zum Grundgesetz“

wurde so als „Ja zu Deutschland“ interpretiert (f). Auch der bayerische Ministerpräsident verlieh mit seiner Unterschrift unter das Grundgesetz am 23. Mai 1949 der Gründung der Bundesrepublik ihre Legitimation auf föderativer Basis (g). In dem neuen Staat verstand sich Bayern von Anfang an als Wahrer und Mahner der Länderinteressen (h).

- a) Statut für den Länderrat des amerikanischen Besatzungsgebietes, [nach 9. November 1945] (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Nachlaß Schwalber 52).
- b) Freimarkensatz (II. Kontrollratsausgabe) mit Sonderstempel, 7. Juni 1946 (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Nachlaß Ehard 1374).
- c) Photos zur Erinnerung an die Münchner Ministerpräsidentenkonferenzen vom 6.–8. Juni 1947 und vom 20./21.12.1990 im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie (Karl-Ulrich Gelberg).
- d) Schmuckblatt mit den Unterschriften der Teilnehmer (für Bayern Staatssekretär Josef Schwalber und Staatsminister Anton Pfeiffer), 24. August 1948 (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Nachlaß Pfeiffer 173).
- e) Photo von Anton Pfeiffer in Bonn, 1949 (Privatbesitz).
- f) Broschüre „Unser Nein zu Bonn – Unser Ja zu Deutschland“, hrsg. von der Christlich-Sozialen Union in Bayern, 1949 (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Nachlaß Ehard 1281).
- g) Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Faksimile nach dem Original vom 23. Mai 1949, Ausgabe A Nr. 173, Seite mit den Unterschriften der Länderchefs (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Nachlaß Schwalber 73).
- h) Schreiben von Ministerpräsident Hans Ehard an Bundespräsident Theodor Heuss, 12. September 1949 (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Nachlaß Ehard 1180a).

3. Bayern und der Bundesrat

Seit Beginn der Bundesrepublik Deutschland haben die bayerischen Ministerpräsidenten den Bundesrat als Forum ihrer föderalen Politik betrachtet **(a)**. Der Ministerpräsident der Jahre 1946–1954, Hans Ehard, auf den die Durchsetzung des Bundesrats als Organ der Landesregierungen im Parlamentarischen Rat weitgehend zurückging, vertrat die Auffassung, daß der vom Grundgesetz geschaffene „labile Föderalismus“ erst in der Verfassungswirklichkeit unwiderruflich festgeschrieben werden konnte. Dazu mußte der Bundesrat eine aktive und konstruktive Rolle im Rahmen der Bundespolitik und Bundesgesetzgebung spielen und seinen Mitwirkungsanspruch voll ausschöpfen. Denn, so Ministerpräsident Ehard in seiner Rede als turnusmäßig neu gewählter Bundesratspräsident 1950: „Die Art und Weise, in der eine solche neugeschaffene Einrichtung zu praktischer Arbeit antritt, ist für die Entfaltung ihrer Tätigkeit ebenso wichtig und manchmal noch wichtiger, als die Paragraphen, auf denen sie beruht“ **(b)**.

Von besonderer politischer Bedeutung waren die Ausschüsse des Bundesrates, in denen die eigentliche politische Arbeit geleistet wurde. Aus den heute 16 Ausschüssen ragen die sogenannten politischen Ausschüsse hervor, da in ihnen die Länder in der Regel durch ihre Regierungschefs selbst vertreten sind. An erster Stelle steht der Ausschuß für Auswärtige Angelegenheiten. Am 20. Oktober 1949 wurde Ministerpräsident Ehard zum Vorsitzenden dieses Ausschusses gewählt. Er blieb es bis 1954. Damit wurde an die Tradition der Reichsverfassungen von 1871 und 1919 angeknüpft, die Bayern in den entsprechenden Ausschüssen von Bundesrat und Reichsrat den ständigen Vorsitz eingeräumt hatten.

Ehard verlangte von Anfang an gegenüber Bundeskanzler Adenauer die ausführliche Information des Bundesrates über die Außenpolitik der Bundesregierung. Dabei bezog er sich auf Art. 53 des Grundgesetzes. Naheliegend war die Betonung der Mitwirkung auf außenpolitischem Gebiet deshalb, weil die föderalen Forderungen des Bundesrates und der Länder auf diesem Felde, infolge der großen Beachtung durch die Öffentlichkeit und weil die Bundesregierung im Ratifikationsverfahren der großen außenpolitischen Verträge dieser Jahre (Deutschland- und EVG-Vertrag) auf die Zustimmung des Bundesrates angewiesen war, am ehesten Aussicht hatten, berücksichtigt zu werden. Ministerpräsident Ehard versprach sich von der Durchsetzung des Mitwirkungsanspruchs auf diesem klassischen politischen Feld eine paradigmatische Wirkung für alle anderen Bereiche. Bundeskanzler Adenauer und seine Nachfolger kamen jedoch dem Wunsch auf ausführliche Information nur zögerlich nach, so daß die publizistischen (c) und politischen Mahnungen auf ausführliche Information des Bundesratsausschusses nicht abrissen. Die bayerischen Staatsregierungen kämpften bei ihrer aktiven Bundesratspolitik auch immer gegen die Passivität zahlreicher anderer Länder (d). Daß die bayerischen Ministerpräsidenten von Anfang an auf eine intensive außenpolitische Unterrichtung gedrungen hatten, stellte einen wichtigen Anknüpfungspunkt für die Politik der Staatsregierungen im Rahmen der europäischen Integration in den achtziger und neunziger Jahren dar (s. Kapitel 10).

In den ersten Jahren seines Bestehens gelang es dem Bundesrat unter maßgeblicher Beteiligung des bayerischen Vertreters im Rechtsausschuß (Ministerialrat Dr. Erich Gerner), seinen Einfluß auf die Gesetzgebung dadurch erheblich auszudehnen, daß er die Zu-

stimmungserfordernis extensiv auslegte (e). Auf seiten der Bundesregierung wurde die Ausweitung der Zustimmungsgesetzgebung kritisch betrachtet. Das Bundesverfassungsgericht bestätigte jedoch die Position des Bundesrates mit einer Entscheidung vom 15. Mai 1952 zum zweiten Gesetz über die Finanzverwaltung. In der 10. Legislaturperiode (1983–1987) erreichte der Anteil der Zustimmungsgesetze einen Höchststand von 60 % aller beratenen Gesetze.

Von Anfang an hatte sich der Bundesrat vielfach gegen Tendenzen in der Gesetzgebung zur Wehr zu setzen, die die föderative Ordnung des Grundgesetzes zuungunsten der Länder zu verschieben drohten. So war er – vielfach auf besondere Initiative der bayerischen Staatsregierungen – kategorisch gegen alle Grundgesetzänderungen sowie die Versuche, zahlreiche neue Bundesoberbehörden (z.B. Bundesgesundheitsamt) zu errichten. Die vielfach ablehnenden Stellungnahmen brachten den Bundesrat immer wieder in den Geruch, grundsätzliche Obstruktionspolitik zu betreiben, und drohten das föderale Prinzip zu diskreditieren. Alle bayerischen Ministerpräsidenten erkannten, wie schädlich dieses Negativimage war, das in Zeitungsmeldungen unter Überschriften wie „Der Bundesrat schießt quer“, „Die Bundesbremse“ oder „Wird der Bundesrat zur Vetomaschine?“ zum Ausdruck kam. Sie nutzen deshalb ihre Antrittsreden im Bundesrat, um für den konstruktiven Charakter der politischen Auseinandersetzungen zwischen Bundesrat und den anderen Bundesorganen zu werben, so z.B. am 1. Dezember 1972 Alfons Goppel (f).

- a) Broschüre: „Der Bundesrat – Hüter der föderalistischen Ordnung“, Antrittsrede Ministerpräsident Hans Ehard bei seiner zweiten Wahl zum Präsidenten des Bundesrates, 15. Dezember 1961 (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Nachlaß Ehard 670).
- b) Redetyposkript der Antrittsrede Ehard nach seiner ersten Wahl zum Bundesratspräsidenten, 8. September 1950 (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Nachlaß Ehard 635).
- c) „Länder und Außenpolitik“, Bayerische Staatszeitung, 11. Oktober 1952.
- d) Franz Heubl an Ministerpräsident Alfons Goppel, 5. Oktober 1964 (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, StK 110319).
- e) Prüfung der Zustimmungsbedürftigkeit zum Entwurf eines Gesetzes zur Überleitung der Beteiligung des ehemaligen Landes Preußen am Grundkapital der Deutschen Pfandbriefanstalt auf den Bund durch den Berichterstatter Ministerialrat Dr. Gerner (Bayern), 128. Sitzung des Rechtsausschusses des Bundesrates, 13. Januar 1954 (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, MF 68993).
- f) Photo von Ministerpräsident Alfons Goppel als Bundesratspräsident (1. November 1972 – 31. Oktober 1973) (Deutscher Bundesrat).

4. Die Vertretung des Freistaates Bayern beim Bund in Bonn und Berlin

Angesichts der Selbstverständlichkeit, mit der die „Botschaften“ der Länder am Sitz von Bundestag und Bundesregierung politisch wirken und gleichzeitig das Selbstverständnis ihres Landes kulturell, kulinarisch oder auch folkloristisch in Szene setzen, erstaunt es, daß die Landesvertretungen weder im Grundgesetz noch in den Landesverfassungen erwähnt werden. Die fehlende geschriebene Rechtsgrundlage wird durch die staatsrechtliche Tradition des deutschen föderalen Staatsaufbaus ersetzt. Vorgänger der Landesvertretungen waren die Gesandtschaften, die die meisten nichtpreußischen Länder in Berlin am Hof des Deutschen Kaisers und Königs von Preußen unterhalten hatten. Die bei Preußen beglaubigten Gesandten gehörten als Bevollmächtigte dem Bundesrat des Deutschen Reiches von 1871 an. In der Weimarer Republik wurden die bayerischen Interessen von einem „bayerischen Gesandten in Berlin und bevollmächtigten Minister bei der Reichsregierung“ wahrgenommen. Der Gesandte war gleichzeitig auch stimmführender stellvertretender Bevollmächtigter zum Reichsrat. Auch nach der durch Reichsgesetz vom 14. Februar 1934 verfügten Auflösung des Reichsrates, die gleichzeitig den Fortfall der Ländervertretungen beim Reich gebracht hatte, existierte jedoch formal eine bayerische Vertretung in Berlin fort. Ende November 1945 berief die Bayerische Staatsregierung einen Bayerischen Bevollmächtigten zur Wahrnehmung der bayerischen Interessen beim Länderrat der US-Zone in Stuttgart, nach der Bildung der Bizone wurde dieser Bayerischer Bevollmächtigter beim Vereinigten Wirtschaftsgebiet (VWG) in Frankfurt. Im Ta-

gungszeitraum des Parlamentarischen Rates nahm Anfang September 1948 eine Dienststelle der Bayerischen Staatskanzlei in Bonn ihre Tätigkeit auf. Ihre Aufgaben waren die Versorgung des Ministerpräsidenten mit Informationen über die Verfassungsberatungen sowie die Unterstützung der bayerischen Abgeordneten. Nach der Entstehung der Bundesrepublik Deutschland erklärte Ministerpräsident Hans Ehard am 3. September 1949 im Bayerischen Ministerrat: „Man müsse sich aber darüber klar sein, daß eine ständige Vertretung Bayerns am Bundessitz sein müsse ... Wenn die Arbeit dieser Leute in Bonn und deren Verbindung mit den einzelnen Ministerien hier [in München] nicht absolut zuverlässig sei, kämen wir in die größten Schwierigkeiten und würden an die Wand gedrückt“. Im November 1949 wurde mit Staatsrat Ernst Rattenhuber (**a**) der erste Bevollmächtigte Bayerns beim Bund berufen. Nach dessen Tod amtierte von 1951 bis 1962 Ministerialdirektor Claus Leusser (**b**) als Bevollmächtigter. Unter Ministerpräsident Goppel wurde die Vertretung 1962 aufgewertet. Ihr neuer Leiter, Franz Heubl (**c**), erhielt den Titel Staatsminister für Bundesangelegenheiten und Kabinettsrang. Diese sogenannte Politikerlösung hat sich inzwischen in Bonn durchgesetzt (**d–h**).

Die Aufgaben der Vertretung bestehen in:

- der Vertretung der Interessen des Freistaates beim Bund,
- der Vertretung des bayerischen Standpunktes im Bundesrat und seinen Ausschüssen sowie der Stimmführung im Bundesrat bei Abwesenheit des Ministerpräsidenten oder seines Stellvertreters,
- der Vertretung der bayerischen Interessen in den Ausschüssen des Bundestages (Art. 43 (2) des Grundgesetzes),

- der Berichterstattung an den Ministerpräsidenten über die von der Bundesregierung und dem Bundestag geplante Gesetzgebung und gegenüber den Ländern verfolgte Politik **(i)**,
- der Pflege der Verbindungen zu den bayerischen Abgeordneten des Bundestages **(j)**,
- der Unterrichtung des Bayerischen Landtags,
- der Selbstdarstellung des Freistaates Bayern als gewachsenes Land der Bundesrepublik Deutschland **(k)**.

Einige Jahre nach der Gründung der Bundesrepublik wurde am 9. Februar 1956 das von dem renommierten Architekten Sep Ruf entworfene Dienstgebäude der Vertretung des Freistaates Bayern beim Bund in der Bonner Schlegelstraße 1 eingeweiht. Der Bau steht mit seiner klaren horizontalen und vertikalen Linienführung für das Architektur-Ideal der fünfziger Jahre **(l)**. 1991 hat die Staatsregierung in der Behrenstraße 21/22 in Berlin **(m)** in der Nähe des Brandenburger Tores ein Gebäude erworben, das teilweise bereits genutzt wird und in dem die Vertretung des Freistaates Bayern nach dem Umzug von Regierung und Parlament von Bonn nach Berlin ihre Aufgaben in vollem Umfang versehen kann.

Die Bevollmächtigten Bayerns beim Bund

- a) Ernst *Rattenhuber* (16.11.1949–16.11.1951)
Staatsrat, Bevollmächtigter Bayerns beim Bund
 - b) Claus *Leusser* (9.1.1952–14.2.1963)
Ministerialdirektor, Bevollmächtigter Bayerns beim Bund
 - c) Franz *Heubl* (15.2.1963–6.11.1978)
Staatsminister für Bundesangelegenheiten und Bevollmächtigter Bayerns beim Bund (Staatsminister bereits seit 11.12.1962)
 - d) Peter M. *Schmidhuber* (7.11.1978–27.9.1987)
Staatsminister für Bundesangelegenheiten und Bevollmächtigter Bayerns beim Bund
 - e) Georg Freiherr *von Waldenfels* (30.9.1987–29.10.1990)
Staatsminister für Bundesangelegenheiten und Bevollmächtigter Bayerns beim Bund, seit 8.12.1987 Staatsminister für Bundes- und Europaangelegenheiten
 - f) Thomas *Goppel* (30.10.1990–28.6.1993)
Staatsminister für Bundes- und Europaangelegenheiten und Bevollmächtigter Bayerns beim Bund (das Ministeramt übte er bis zum 25.2.1994 aus)
 - g) Johann *Böhm* (29.6.1993–26.10.1994)
Bevollmächtigter Bayerns beim Bund und Staatssekretär im Staatsministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten (Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten war von 25.2.–27.10.1994 Ministerpräsident Edmund Stoiber)
 - h) Ursula *Männle* (7.11.1994–)
Staatsministerin für Bundesangelegenheiten (bereits seit 27.10.1994) und Bevollmächtigte Bayerns beim Bund (die Europaangelegenheiten unterstehen seit 27.10.1994 dem Staatsminister und Leiter der Staatskanzlei (Erwin Huber, ab Oktober 1995 Kurt Faltlhauser).
- (a–h, Bayerisches Staatsministerium für Bundesangelegenheiten).
- i) Erste Seite des Wochenberichts des Bayerischen Staatsministers für Bundesangelegenheiten, Franz Heubl, an den Bayerischen Ministerpräsidenten Alfons Goppel, 17. Dezember 1968 (18 S.) (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, StK 111625).

- j) Photo von Staatsminister Franz Heubl im Gespräch mit Abgeordneten in der Lobby des Deutschen Bundestages (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Bildersammlung Slominski 69).
- k) Einladung zur Eröffnung der Ausstellung des Bayerischen Hauptstaatsarchivs „Otto Hupp Meister der Wappenkunst 1859–1949“ am 24. April 1985 in der Bayerischen Vertretung in Bonn (Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns).
- l) Photo der Dienststelle der Vertretung des Freistaates Bayern in Bonn (Privatbesitz).
- m) Photo der Bayerischen Vertretung in Berlin, Behrenstraße 21–22 (Bayerisches Staatsministerium für Bundesangelegenheiten).

5. Föderaler Staatsaufbau auf dem Prüfstand

Das Verhältnis zwischen Bund und Ländern ist nicht statisch. Eine Vielzahl von Faktoren wirkte auf die Fortentwicklung ihrer Beziehungen und den föderalen Grundcharakter der Bundesrepublik ein. Dazu zählen die territorialen Rahmenbedingungen ebenso wie Grundsatzentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts oder die Auseinandersetzung zwischen Bund und Ländern über Kompetenzen im Bereich von Rundfunk und Fernsehen.

Seit 1816 hatte die linksrheinische Pfalz ununterbrochen zu Bayern gehört. Formell gehörte sie bis zum 30. August 1946 zum bayerischen Staatsgebiet. An diesem Tag ging sie per Besatzungsdekret der französischen Militärregierung in dem neu gegründeten Land Rheinland-Pfalz auf. Die Frage der Länderneugliederung stand allgemein in der Nachkriegszeit angesichts der Auflösung Preußens und der teilweise recht unhistorisch gezogenen Ländergrenzen immer wieder auf der Tagesordnung. Während der Beratungen über das Grundgesetz wurde sie zurückgestellt. In Art. 29 des Grundgesetzes wurden 1949 dann ihre Rahmenbedingungen fixiert. Ein Gesetzentwurf der Bundesregierung konkretisierte 1950 die praktische Umsetzung der Neugliederung, konnte jedoch nicht in Kraft treten (a), weil die Wirksamkeit des Art. 29 des Grundgesetzes bis zur Aufhebung des Besatzungsstatuts im Jahre 1955 von den Alliierten ausgesetzt war. Nach Aufhebung des Statuts war 1955 der Weg frei für die Rückkehr von Stadt und Kreis Lindau zu Bayern und für ein Volksbegehren in der linksrheinischen Pfalz nach bundesgesetzlicher Regelung. Die Staatsregierung, der Bayerische Landtag und verschiedene Pfalzverbände hatten sich seit 1949 intensiv bemüht, die historisch begründete Zusammengehörigkeit

von Bayern und der Pfalz im Bewußtsein der Pfälzer wach zu halten, und versuchten nun, die Pfälzer zu einem deutlichen Bekenntnis für Bayern zu mobilisieren (**b, c**). Für die Rückgliederung der Pfalz zu Bayern trugen sich jedoch zwischen dem 9. und 22. April 1956 nur 7,6 % der Stimmberechtigten in die Listen ein. Dies waren ca. 58.000 Stimmen. Nur in den Städten Zweibrücken und Speyer wurde die 10 %-Marke überschritten, die allgemein hätte erreicht werden müssen, um einen Volksentscheid zu erzwingen.

Die Existenz des Bundesverfassungsgerichts entsprach insbesondere durch die Bestimmungen über Entscheidungen von Bund-Länder-Streitigkeiten grundsätzlich dem Schutzbedürfnis der Länder und ihrer Rechte. Besonders beim Zusammenwirken von Bund und Ländern in Fragen konkurrierender Gesetzgebung, bei sonstigen geteilten Zuständigkeiten, aber auch bei der Finanzhoheit erhielten Entscheidungen des 1951 errichteten Bundesverfassungsgerichts praktische Bedeutung für die Fortentwicklung der föderalen Verfassungsstruktur.

Ein Beispiel aus den Anfangsjahren der Spruchpraxis ist der – erfolgreiche – Antrag Bayerns vom April 1952 gegen die Bundesrepublik in Sachen der Verteilung von Fördermitteln durch den Bundesminister für Wohnungsbau (**d**). Die Bundesregierung als Antragsgegner begründete die Nichtberücksichtigung Bayerns (und Niedersachsens) beim Verteilerschlüssel mit der erfolgten Zustimmung der Mehrheit der Länder. Die bayerische Staatsregierung beharrte auf der Interpretation des vom Wohnungsbaugesetz vorgeschriebenen „Einvernehmen mit den Ländern“ als eine Verpflichtung, die Zustimmung aller Länder zum Verteilermodus herzustellen.

Alle Staatsregierungen, unter Ministerpräsident Hans Ehard, Wilhelm Hoegner oder Hanns Seidel, sahen für die Kulturhoheit der Länder im Falle einer dirigierenden Rolle des Bundes bei Rundfunk und Fernsehen eine elementare Gefahr. Seit 1949 erfolgten seitens des Bundesinnenministeriums verschiedene Vorstöße für eine länderübergreifende Regelung, die sich auf die Gesetzgebungsgewalt des Bundes beim Post- und Fernmeldewesen stützten. Bayern bestritt hier gemeinsam mit den anderen Ländern und mit der Kultusministerkonferenz die Zuständigkeit des Bundes. Konkrete Streitpunkte in den Debatten vor allem der Jahre 1951, 1953 und 1958/59 waren die Rolle von neuen, durch Bundesrecht zu schaffenden Anstalten, der Einfluß von Bundes- und Länderregierungen in den Aufsichtsorganen, die Vergabe der Wellenbereiche sowie vor allem die Verwaltung und Verteilung der Rundfunkgebühren (e, f). Das Bundesrundfunkgesetz vom November 1960 begründete schließlich die Deutsche Welle und den Deutschlandfunk. Die seit langem diskutierte zweite Fernsehanstalt hingegen wurde eine Einrichtung der Länder: Der Staatsvertrag über die Errichtung des „Zweiten Deutschen Fernsehens“ wurde im Juni 1961 von den Ministerpräsidenten unterzeichnet und fand auch die Zustimmung des Bayerischen Landtags (g).

- a) Entwurf der Bundesregierung für ein Verfahrensgesetz zu Art. 29 des Grundgesetzes, 8. Februar 1950 (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, StK 110100).
- b) Werbematerial des Bundes Bayern und Pfalz im Rahmen des Volksbegehrens 1956 in der Pfalz, Wimpel „Bayern und Pfalz – Gott erhalt's“ (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, StK 110234/2).
- c) Postkarte „Bayern ruft die Pfalz“ [1956] (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Postkartensammlung).
- d) Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht. Antrag: Land Bayern – Staatsregierung – gegen Bundesrepublik – Bundesre-

gierung – wegen Abführung von Wohnungsbaumitteln, 10. April 1952 (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, StK 110356).

- e) „Die Stimme Bonns“ – Karikatur aus der Süddeutschen Zeitung, München, 1. Oktober 1959. In: Der Rundfunk. Informationen für die Mitarbeiter in Hörfunk und Fernsehen des Rundfunks in der Bundesrepublik und Westberlin. Sondernummer (zum geplanten Bundesrundfunkgesetz), 16. Oktober 1959 (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, MK 51895).
- f) „Bonn macht Ehard Sorgen“, Ausschnitt aus dem Fränkischen Volksblatt, Würzburg, 16. Februar 1960 (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, MK 51895).
- g) Ratifikation des Staatsvertrags zwischen den Ländern vom 6. Juni 1961 über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“ durch Ministerpräsident Hans Ehard, 5. Juli 1962 (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Bayern Urkunden 4227 b).

6. Die innere Entwicklung Bayerns in den fünfziger und sechziger Jahren

Die Bundesrepublik war in den fünfziger und sechziger Jahren einem tiefgreifenden Strukturwandel unterworfen, dabei besaß der Industrialisierungs- und Modernisierungstrend in Bayern im Vergleich zum Bundesgebiet ein besonders hohes Tempo. Ein Zahlenbeispiel: Die Industrialisierung, die 1936 nur die Hälfte des Reichsdurchschnitts betrug, hatte 1968 in Bayern beinahe den Bundesdurchschnitt erreicht. Die Staatsregierungen griffen frühzeitig steuernd in diesen Prozeß ein. Drei Aspekte seien beispielhaft herausgegriffen: der Ausbau des Schul- und Hochschulwesens, die Entscheidung, die Kohleförderung einzustellen und auf Erdöl als Energieträger zu setzen sowie die Landesentwicklungsplanung.

Nachdem bereits seit 1947/1948 die Notwendigkeit einer vierten Landesuniversität (nach München, Würzburg und Erlangen) erkannt worden war (a), jedoch anschließend über ein Jahrzehnt über den Standort äußerst kontrovers diskutiert wurde, beschloß der Landtag am 10. Juli 1962 den Bau in Regensburg. In den siebziger Jahren nahmen Universitäten in Augsburg (1970), Bamberg (1979), Bayreuth (1975) und Passau (1978) sowie die Katholische Universität in Eichstätt-Ingolstadt (1972) und die Universität der Bundeswehr in Neubiberg (1973) ihren Betrieb auf. Am Beginn der achtziger Jahre verfügte damit jeder bayerische Regierungsbezirk über mindestens eine Universität. Die Phase der Neugründungen verstand die Staatsregierung auch als ein Stück regionaler Strukturpolitik. In diesen Zusammenhang gehört auch der 1963 aufgestellte „Schulentwicklungsplan“, mit dem Ziel, flä-

chendeckend die Anzahl weiterführender Schulen (Realschulen, Gymnasien) zu erhöhen **(b)**.

Das Bergwerk Penzberg der „Oberbayerischen Aktiengesellschaft für Kohlenbergbau“ („Oberkohle“) besaß Ende 1964 noch 1.400 Beschäftigte. Der lange geplante Kraftwerksbau zur Kohleverstromung in Penzberg wurde Mitte der sechziger Jahre aufgegeben, die letzte Schicht am 30. September 1966 gefahren. Bis 1971 schlossen auch die Pechkohlegruben in Hausham, Peiting und Peißenberg **(c)**. Parallel dazu wurden auf Initiative des bayerischen Wirtschaftsministers Otto Schedl seit 1958 Pläne realisiert, die mit dem Bau von Erdölpipelines von der Adria (Triest), Marseille und Genua nach Bayern und der Errichtung von Erdölraffinerien im Raum Ingolstadt (1962–1967) **(d)** in wenigen Jahren eine Wende in der bayerischen Energiepolitik einleiteten. Der Standortnachteil von, gemessen an Hamburg, bis zu 40 % höheren Mineralölpreisen in Bayern konnte auf diese Weise beseitigt, eine Voraussetzung für Industrieansiedlung und Wirtschaftswachstum geschaffen werden.

Bayern gehörte bis zum Ende der fünfziger Jahre zu den strukturschwächeren Regionen der Bundesrepublik. Diese Tatsache veranlaßte die Staatsregierung frühzeitig, zunächst im Wirtschaftsministerium und seit 1970 mit dem neugeschaffenen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen eine umfassende Landesentwicklungsplanung zu entfalten **(e)**. Im Dezember 1957 trat das (erste) Gesetz über die Landesplanung in Kraft. Als zweites Land der Bundesrepublik besaß Bayern damit eine Landesplanung auf gesetzlicher Grundlage. In den sechziger Jahren avancierte der bis dahin durch die Verbindung mit der Planwirtschaft in den kommunistischen und sozialistischen Staaten negativ besetzte Planungsbegriff zu einem Modewort. Im Vorgriff auf einen Lan-

desentwicklungsplan legte die Staatsregierung am 22. April 1969 das „Programm für Bayern I“ vor (f), das in konkreter Weise Ziele nannte, mit deren Hilfe die Lebensbedingungen in schwach strukturierten Gebieten und industriellen Problemgebieten verbessert werden sollten. Dazu zählten u.a. die Verkehrserschließung durch Autobahnen (g), die Energieversorgung, der Ausbau von Schulen, Sozialeinrichtungen und Krankenhäusern sowie erste Ansätze zur Festlegung von Planungsregionen und zentralen Orten, die zu „Kristallisationspunkten des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens ausgebaut werden“ sollten. In einem ergänzenden „Programm für Bayern II“ vom Juli 1970 konkretisierte die Staatsregierung ihre Planungen für die bayerischen Verdichtungsgebiete (Ballungsräume). Zuvor war am 1. Februar 1970 das zweite Landesplanungsgesetz in Kraft getreten. Das Landesentwicklungsprogramm (LEP) wurde ab 1. Mai 1976 für alle Planungsträger rechtsverbindlich.

- a) Denkschrift des Staatsministeriums für Unterricht und Kultus, Anlage zu einem Schreiben des Ministers Alois Hundhammer an Ministerpräsident Ehard, 15. Januar 1948 (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Nachlaß Schwalber 96).
- b) Farbige Karte des Schulentwicklungsplanes, Veränderungen 1964–1968 sowie in Planung befindlicher Schulausbau. In: Ein Programm für Bayern I. Hg. vom Bayer. Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr. München 1969 (Unveränderter Nachdruck 1971) S. 57 (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Druckschriftensammlung AD/E 18).
- c) Photo der Kohlehalde Penzberg (Staatsarchiv München, Bestand Oberkohle 3232).
- d) Photo von Wirtschaftsminister Otto Schedl, der sich vor Ort über den Fortgang des Baus am Raffinerienstandort im Raum Ingolstadt informiert (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Nachlaß Schedl).

- e) Raumordnung – Landesplanung. München o.J. [Ende der fünfziger Jahre] (Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen).
- f) Ministerpräsident Alfons Goppel und Wirtschaftsminister Otto Schedl stellen das „Programm für Bayern I“ vor, 1. Juli 1969 (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Presseauschnittsammlung der Staatskanzlei 1969 Bd. 25).
- g) Verkehrserschließung durch Autobahnen. In: Ein Programm für Bayern I. Hg. vom Bayer. Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr. München 1969 (Unveränderter Nachdruck 1971) S. 40 f. (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Druckschriftensammlung AD/E 18).

7. Die innere Entwicklung Bayerns in den siebziger Jahren

Das Verhältnis zwischen Bayern und der Bundesrepublik war in den siebziger Jahren von stärker werdenden Spannungen geprägt. Zur Verschlechterung des Klimas trugen die grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten mit der sozial-liberalen Koalition in Bonn über deren Ostpolitik bei. Daß der Umgangston rauher geworden war, ging jedoch vor allem darauf zurück, daß sich der finanzielle Spielraum der Länder infolge der Finanzreform von 1969 sowie der Wirtschaftskrise der siebziger Jahre merklich verringert hatte. Der Bund führte massive Streichungen bei seinen Investitionsprogrammen durch (Bundesfernstraßenbau). Bayern beklagte Benachteiligungen **(a)**. Ministerpräsident Goppel brachte die langfristigen negativen Folgen der Finanzreform für das föderative Gefüge auf die griffige Formel: „Wer die Verfügung über die Finanzmasse besitzt, bestimmt, was damit gemacht wird, nach unserem alten bayerischen Wort ‚Wer zahlt, schafft an!‘“. Über die Finanzhilfen des Bundes bei besonders wichtigen Investitionen erlangte der Bund in wachsendem Maße Mitsprache bei den Länderaufgaben; eine Entwicklung, die von Ministerpräsident Goppel als „Angebotsdiktatur“ kritisiert wurde.

1967 hatte die Staatsregierung eine umfassende Reform der staatlichen und kommunalen Verwaltung angekündigt, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der begonnenen Regionalplanung stand und in den siebziger Jahren – auch gegen zeitweilig massive Widerstände **(b)** – durchgeführt wurde. Im Mittelpunkt stand die Landkreisreform, die am 1. Juli 1972 in Kraft trat und die Zahl der Landkreise von 143 auf 71 reduzierte **(c)**.

Der von Ministerpräsident Alfons Goppel in den 16 Jahren seiner Amtszeit zwischen 1962 und 1978 ausgeprägte Repräsentationsstil, für den sich – inzwischen weit über Bayern hinaus – der Terminus des Landesvaters eingebürgert hat, trug in ganz erheblichem Maße dazu bei, ein bayerisches Staatsbewußtsein in allen Teilen des Landes von der Rhön bis an den Bodensee auszuprägen und zu festigen. Dazu zählte vor allem die systematische Bereisung der Städte und Landkreise Bayerns in Form von „Staatsbesuchen“ (d). Goppels Repräsentationsfreudigkeit wurde von der Presse immer wieder bespöttelt. So hieß es in der Hamburger „Zeit“ 1975: „Alfons Goppel – der Bayer aus dem Bilderbuch ... Seine milde Herrschaft ist auf Tradition und Glauben gegründet“. Historiker, die sich ernsthaft mit der Modernisierung der Industriegesellschaft (Urbanisierung, Motorisierung etc.) in den sechziger und siebziger Jahren befassen, konstatieren als Folgen einen Wandel des Lebensstils und das Aufbrechen traditioneller Bindungen (Familie, Kirche, Dorf). Begleiterscheinung der rasanten und tiefgreifenden Umgestaltung war häufig Verunsicherung. Diese wurde in Bayern unter anderem durch den traditionellen Repräsentationsstil Goppels aufgefangen.

Die Verfassungsgeber des Jahres 1946 hatten bereits in Art. 141 der Verfassung des Freistaates Bayern festgelegt, daß die Denkmäler der Kunst und der Geschichte öffentlichen Schutz und Pflege des Staates, der Gemeinden und der Körperschaften des öffentlichen Rechts genießen, daß herabgewürdigte Denkmäler möglichst ihrer früheren Zweckbestimmung wieder zugeführt werden sollten und daß kennzeichnende Ortsbilder möglichst zu schonen und zu erhalten seien. Um diesen Verfassungsauftrag wirksam umzusetzen, wurde ein Denkmalschutzgesetz geschaffen, das am 1. Oktober 1973 in Kraft trat. Im Zentrum des

Gesetzes stand zunächst die Inventarisierung der Baudenkmäler und Bodendenkmäler in der Denkmalliste. Die zahlreichen Publikationen des Bayerischen Landesamtes für Denkmalpflege stehen unter dem Tenor, daß der Denkmalschutz – dem angesichts der gewachsenen Sensibilität für das historische Erbe des Kulturstaates Bayern wachsende Bedeutung zukommt – keine allein staatliche Aufgabe darstellt, sondern jeden Bürger betrifft (e).

- a) Bayern informiert: Ende des Ausbaugebietes. Bonn benachteiligt Bayern. Hg. von der Bayerischen Staatskanzlei in Zusammenarbeit mit dem Staatsministerium für Bundesangelegenheiten o.O.u.J. (München ca. 1974) (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Druckschriftensammlung AD/E 2).
- b) Ministerpräsident Alfons Goppel an Robert Scholl, 29. September 1971 (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, StK 110927).
- c) Karten der Verwaltungsbezirksgliederung Bayerns, Stand 1. Juli 1969 und 1. Juli 1972. In: Statistisches Jahrbuch für Bayern 1969 und 1972. Hg. vom Bayerischen Statistischen Landesamt. München 1970 und 1973.
- d) Photos des Besuchs von Ministerpräsident Alfons Goppel im Landkreis Aichach am 13. Mai 1968 (Landratsamt Aichach-Friedberg) [Besuchsprogramm in: Bayerisches Hauptstaatsarchiv, StK 112838].
- e) Denkmalfibel. Hinweise zu Denkmalschutz und Denkmalpflege in Bayern. Bearb. von Werner Schiedermaier und Jutta Scherg. 1. Nachdruck. München 1991 (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Druckschriftensammlung).

8. Länderkooperation und grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Die Aufgaben der Bayerischen Staatsregierungen beschränken sich nicht auf die Mitwirkung an „der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (Art. 50 Grundgesetz).

Von Anfang an haben die Ministerpräsidenten und ihre Kabinette die Auffassung vertreten, daß es ureigene, allein den Ländern vorbehaltene Bereiche und Aufgaben gibt, die sie außerhalb des Bundesrates und ohne den Bund im Rahmen eines föderalen Staatsgefüges im Wege intensiver Länderkooperation gemeinsam zu regeln haben.

1954 war es der bayerische Ministerpräsident Hans Ehard, der zum zweiten Mal nach 1947 (s. Kapitel 2) die Regierungschefs der Länder zu einer Ministerpräsidentenkonferenz nach München einlud (a). Dies ist der Ausgangspunkt regelmäßiger Ministerpräsidentenkonferenzen, die sich von nun an dauerhaft neben den Institutionen des Grundgesetzes etablierten. Neben der Bundesgesetzgebung wurde das Instrument der Staatsverträge (z.B. Rundfunkstaatsverträge) und Verwaltungsabkommen zwischen den Ländern, aber auch unter Einbeziehung des Bundes, aktiviert. Mit dieser Initiative reklamierte Ehard auch wirkungsvoll den föderalen Führungsanspruch Bayerns im Kreise der Länder.

Ein zentrales Element der Länderkooperation ist die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland. Ihre konstituierende Sitzung fand am 19./20. Februar 1948 in Stuttgart-Hohenheim statt. Im Oktober 1949 verlieh die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder unter Vorsitz des bayerischen

Kultusministers Alois Hundhammer angesichts der Gründung der Bundesrepublik ihrer Organisation einen festeren Rahmen und formulierte ihre Ziele programmatisch **(b)**. Sie fand dabei die Unterstützung bayerischer Bundestagsabgeordneter **(c)**. Vertreter der Bundesregierung bestritten den Ländern damals das Recht auf Ressortministerkonferenzen und bestanden auf einer Konzentration der Länderaktivitäten innerhalb des Bundesrates. Die Ständige Konferenz etablierte sich mit einem ständigen Sekretariat am Sitz der Bundesregierung in der Bonner Nassestraße. Ihre Aufgaben ergeben sich aus der vom Grundgesetz im wesentlichen den Ländern zugewiesenen Zuständigkeit für das Bildungswesen und die Kultur (Kulturhoheit der Länder). Ziel der Zusammenarbeit der Länder in der Kultusministerkonferenz ist es, auf dem Wege der Koordinierung das auch in einem föderativen Staat notwendige Mindestmaß an Gemeinsamkeit und Vergleichbarkeit im Bildungswesen der Bundesrepublik Deutschland zu gewährleisten. Weitere Fachministerkonferenzen folgten. Zuletzt konstituierte sich auf Initiative des damaligen bayerischen Staatsministers für Bundes- und Europaangelegenheiten Thomas Goppel am 1./2. Oktober 1992 die Konferenz der Europaminister der Länder in Wildbad Kreuth **(d)**.

Vor allem gemeinsame Probleme des Umweltschutzes, der Raumordnung, Verkehrsprobleme, aber auch der Wunsch nach einer Verbesserung der wirtschaftlichen und kulturellen Zusammenarbeit im Zentralalpenbereich führten auf Initiative des Tiroler Landeshauptmanns Eduard Wallnöfer und des Bayerischen Ministerpräsidenten Alfons Goppel am 12. Oktober 1972 zur Gründung der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (Arge Alp), die sich zunächst aus sieben, dann zehn und seit dem Beitritt Baden-Württembergs heute aus elf Mitgliedern zusammensetzt **(e)**.

Oberstes Organ ist die Konferenz der Regierungschefs, die jedes Jahr einmal zusammentritt (f). Die Beschlüsse der Konferenz werden durch die Arbeit von fünf Kommissionen vorbereitet. Gestützt auf die positiven Erfahrungen der Arge Alp wurde 1978 die Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria (Arge Alpen-Adria) gegründet (16 Mitgliedsländer bzw. -regionen), 1990 die Arbeitsgemeinschaft Donauländer (14 Mitglieder, 2 Beobachter).

- a) Einladungsschreiben Ehards an den Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen, Karl Arnold, 5. Januar 1954 (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, StK 111947).
- b) Entschließung der Ständigen Konferenz der Kultusminister, Bernkastel, 18. Oktober 1949 (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, MK 65962).
- c) Der CSU-Bundestagsabgeordnete Franz [Josef] Strauß an den Präsidenten der Kultusministerkonferenz, Staatsminister Alois Hundhammer, 28. November 1949 (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, MK 65927).
- d) Photo von der konstituierenden Sitzung der Konferenz der Europaminister in Wildbad Kreuth, 1./2. Oktober 1992 (Photo Rabanus).
- e) Karte der Mitglieder der Arge Alp (Broschüre der Arge Alp, Innsbruck o.J.).
- f) Photos von der Konferenz der Arge Alp 6./7. April 1973 in Rottach-Egern (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, StK 113217).

9. Kulturelles Zusammenwirken Bayerns mit Bund und Ländern

Der Art. 20 Abs. 1 des Grundgesetzes verleiht den Ländern Staatseigenschaft, und nach Art. 30 ist die Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben zunächst Sache der Länder. In besonderer Weise kommen die föderativ abgesicherten Hoheitsrechte der Länder im Bereich von Kulturrecht und Kulturverwaltung zur Geltung: Schule, Hochschule, Wissenschaft, Kunst, Film und Rundfunk sind prinzipiell Ländersache. Nach der Auslegung des Bundesverfassungsgerichts stellt die Kulturhoheit das „Kernstück der Eigenständigkeit der Länder“ dar. Eine Bundeszuständigkeit in kulturellen Angelegenheiten besteht nur ausnahmsweise (z.B. Kulturgutsicherung).

Im Jahre 1954 beantragte die Deutsche Partei im Bundestag, in die Förderungsmaßnahmen des Art. 74 Ziff. 13 des Grundgesetzes auch „die einheitliche Regelung des Erziehungs- und Schulwesens“ einzubringen und in Ausführung dieser Änderung ein Bundesministerium für Erziehung und Unterricht zu errichten (**a**). Die bayerische Gegnerschaft zu diesem Eingriff in die Kulturautonomie der Länder artikulierte damals der CSU-Abgeordnete Josef Ferdinand Kleindinst, vormals Mitglied des Parlamentarischen Rates.

Durch Grundgesetzänderung im Jahre 1969 wurden die sogenannten Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern formuliert (Art. 91a und 91 b) und damit herrschende Praxis fixiert. Diese neuen Grundgesetzartikel sichern die finanzielle Beteiligung des Bundes bei Ausbau und Neubau der wissenschaftlichen Hochschulen, bei der

Bildungsplanung und überregionalen Forschungsvorhaben.

Ein sehr frühes Zeugnis für die Zusammenarbeit von Bund und Bayern auf dem Gebiet von Wissenschaft und Forschung ist das (seit 1952 so genannte) Institut für Zeitgeschichte in München. Die Stiftungsurkunde für das „Institut zur Erforschung der nationalsozialistischen Politik“ vom 7. Oktober 1947 wurde noch von den Ministerpräsidenten der amerikanischen Besatzungszone ausgefertigt (**b**). Seit 1975 sind der Bund und das Land Bayern Hauptträger der Stiftung.

Ein weiterer Markstein der Zusammenarbeit ist das „Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung eines Wissenschaftsrats“ vom 5. September 1957 (**c**). Der Wissenschaftsrat soll unter Berücksichtigung der Bundes- und Länderpläne einen Gesamtplan zur Förderung der Wissenschaften erarbeiten. Neben Bundeskanzler Adenauer und den übrigen Länderchefs unterzeichnete von Seiten Bayerns Ministerpräsident Wilhelm Hoegner das Abkommen, das u.a. in einem Verwaltungsabkommen „zur Förderung von Wissenschaft und Forschung“ vom 4. Juni 1964 eine Fortsetzung fand.

Unter Bundeskanzler Ludwig Erhard und dem bayerischen Ministerpräsidenten Alfons Goppel wurde der Deutsche Bildungsrat durch das Bund-Länder-Abkommen vom 15. Juli 1965 errichtet (**d**). Der Bildungsrat, bestehend aus einer Bildungs- und einer Regierungskommission, hat die Aufgabe, in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftsrat Bedarfs- und Entwicklungspläne für das Bildungswesen vorzulegen, die den künftigen Anforderungen des gesamtstaatlichen Lebens Rechnung tragen. Der Bund wirkt dabei durch die Entsendung von Mitgliedern in die Kom-

missionen mit, während die Kosten allein von den Ländern aufgebracht werden.

Zur Förderung und Bewahrung von Kunst und Kultur nationalen Ranges wurde am 4. Juni 1987 die „Kulturstiftung der Länder“ errichtet, der am 25. Oktober 1991 auch die neuen Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen beigetreten sind (e). Durch das gleichzeitige „Abkommen über die Mitwirkung des Bundes an der Kulturstiftung der Länder“ wird die gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern in diesem Bereich dokumentiert. Zahlreiche spektakuläre Erwerbungen der letzten Jahre, darunter immer wieder Ankäufe für bayerische Museen und Bibliotheken (f), stehen beispielhaft für diese kulturelle Kooperation und das Funktionieren des föderativen Systems in Deutschland.

- a) Bundestags-Drucksache 622 (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, MK 65928).
- b) Stiftungsurkunde des Instituts für Zeitgeschichte, 7. Oktober 1947 (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, StK 113115).
- c) Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung eines Wissenschaftsrats, 5. September 1957 (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Bayern Urkunden 4047).
- d) Abkommen über die Errichtung eines Deutschen Bildungsrates, 15. Juli 1965 (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Bayern Urkunden 4023).
- e) Faltblatt der Kulturstiftung der Länder [1995] (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Druckschriftensammlung).
- f) Erwerbung des Aquarells „Vogelgarten“ von Paul Klee für die Bayerischen Staatsgemäldesammlungen, 1992. In: Tätigkeitsbericht der Kulturstiftung der Länder 1992–1994, Berlin 1995, S. 131.

10. Europa – eine neue Herausforderung

Alle bayerischen Ministerpräsidenten der Nachkriegszeit haben die europäische Integration als Angelpunkt deutscher Politik bejaht. Sie bot nach Kriegsende die Chance, wieder zum Subjekt und gleichberechtigten Mitglied der europäischen Staatengemeinschaft zu werden, sollte Sicherheit gewährleisten und ökonomischen Wohlstand ermöglichen. In welcher Form die europäische Integration stattfinden sollte, stand von Anfang an fest. Bereits 1948 formulierte Ministerpräsident Hans Ehard: „Föderalismus ist die einzig mögliche Lebensform, in der Deutschland wieder zu sich kommen, in der allein sich das Abendland wieder finden und in der allein die Rückkehr Deutschlands in die europäische Gemeinschaft, in die es unbedingt gehört, erfolgen kann“ (a).

Seit den Verhandlungen über den Schumanplan, die 1951 in einem ersten Schritt zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) führten, erkannte man jedoch in München, daß mit der zunehmenden Verlagerung exekutiver und legislativer Kompetenzen auf europäische Institutionen automatisch ein Kompetenzverlust der Länder einherging, was letztlich die Balance der föderativen Verfassungsstruktur der Bundesrepublik Deutschland in Frage zu stellen drohte. Die Länder konstatierten, daß die vom Bund an die Gemeinschaft übertragenen Hoheitsrechte auch von ihnen stammten, aber allein die Bundesregierung an der politischen Willensbildung innerhalb der europäischen Gemeinschaften beteiligt werde. Sie hielten es weiter für verfassungsrechtlich höchst bedenklich, daß die Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 24 Abs. 1 des Grund-

gesetzes mittels einfachen Gesetzes, also ohne Zustimmung des Bundesrates, möglich sein sollte.

Daher stellte man frühzeitig Überlegungen an, wie bei voller Bejahung der europäischen Integration gleichzeitig die Rechte des Bundesrates und der Länder gewahrt werden könnten. Information und Mitwirkung lauteten die Schlüsselbegriffe für das weitere Vorgehen. Ansatzpunkt für die Durchsetzung der Forderungen auf Mitwirkung und Information des Bundesrates und der Länder in den europäischen Angelegenheiten waren die Ratifikationsgesetze zum EWG-Vertrag (1957), zur Einheitlichen Europäischen Akte (1986) und zum Vertrag über die Europäische Union (1992), da diese jeweils der Zustimmung des Bundesrates bedurften.

Um sich frühzeitig ein klares Bild von den auf sie zukommenden Folgen der Vertragswerke machen und rechtzeitig auf die Bundesregierung einwirken zu können, setzten die Länder 1957 durch, daß der deutschen Regierungsdelegation Beobachter angehörten, die sie über die zu den Römischen Verträgen führenden Verhandlungen unterrichteten (**b**). Die dann im Zustimmungsgesetz über die Römischen Verträge zugesicherte laufende Unterrichtung des Bundesrates über die Entwicklungen im Rat der Europäischen Gemeinschaften erwies sich jedoch in der Realität als unzureichend. Wegen der häufig (zu) späten Unterrichtung durch die Bundesregierung strebten die Länder neben dem institutionalisierten Verfahren eine direkte Verbindung zu den Organen der Europäischen Gemeinschaften an. 1959 entstand so die Institution des Länderbeobachters, der mit seinem Hauptsitz in Bonn und einem Außenbüro in Brüssel die Länder direkt, schnell und unbürokratisch über aktuelle Entwicklungen unterrichtet, insbesondere über die Ratstagungen. Der Länderbeobachter arbeitete fast dreißig Jahre auf Grundlage eines

„gentlemen's agreement“, ehe die Länder am 27. Oktober 1988 auf der Ministerpräsidentenkonferenz in Berlin ein Abkommen schlossen, durch das seine Tätigkeit vertraglich geregelt wurde (c). Zwischen 1985 und 1988 haben die elf Länder der „alten“ Bundesrepublik in Brüssel zusätzlich zum Länderbeobachter, der weiterhin für die „Erfüllung gemeinsamer Aufgaben der Länder in Brüssel“ zuständig ist, eigene Informationsbüros am Sitz der Europäischen Institutionen errichtet, Bayern durch Beschluß des Ministerrats vom 4. Februar 1986. Die neuen Länder zogen mit eigenen Büros kurz nach der Wiedervereinigung nach. Eine verbindliche Rechtsgrundlage erhielten die Ländervertretungen 1993 durch Bundesgesetz (d). Durch Erlaß vom 6. März 1995 wurde die Vertretung Bayerns der Bayerischen Staatskanzlei als Abteilung eingegliedert. Ihre Bezeichnung lautet: „Vertretung des Freistaates Bayern bei der Europäischen Union“.

1986 gelang es – auf bayerische Initiative hin – im Rahmen der Ratifikation des Zustimmungsgesetzes (EEAG) zur Einheitlichen Europäischen Akte (EEA), die stets geforderten umfassenden Informations- und Mitwirkungsrechte verbindlich gegenüber der Bundesregierung zu fixieren (e). Im einzelnen wurde u.a. vereinbart, daß, soweit ausschließliche Gesetzgebungsmaterien oder wesentliche Interessen der Länder betroffen sind, diese nun selbst Vertreter in die Arbeitsausschüsse bei Kommissionen und Rat entsenden können.

Zur effektiven und flexiblen Wahrnehmung der verstärkten Mitwirkungsrechte des Bundesrates – was in der Praxis seine rasche Stellungnahme zu zahlreichen EG-Vorlagen bedeutete – richtete dieser 1988 zur Behandlung eilbedürftiger und vertraulicher Europaangelegenheiten eine Europakammer ein. Als 1990 die Verhandlungen begannen, die zu den Maastrichter Verträgen führten, formulierte

die in München tagende erste gesamtdeutsche Ministerpräsidentenkonferenz seit 1947 die Forderungen der Länder in der „Münchener Erklärung zum Föderalismus in Europa“ (f).

Eine neue, qualitativ höhere Stufe der Entwicklung wurde im Rahmen der Ratifizierung des Maastrichter Vertragswerkes erreicht. Da hierzu eine verfassungsändernde Zweidrittel-Mehrheit im Bundesrat erforderlich war, konnten die Länder unter der Führung des bayerischen Ministerpräsidenten Max Streibl ein Junktim zwischen ihrer Zustimmung und nunmehr verfassungsrechtlich fixierten Beteiligungsrechten herstellen.

Das Ergebnis der Verhandlungen, insbesondere der gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat, stellt der neugeschaffene Art. 23 des Grundgesetzes dar (g). In Absatz (1) wurde der seit den Beratungen aus dem Jahre 1951 erhobene Forderung der Länder entsprochen, Hoheitsrechte im Rahmen der Europäischen Union nur in Form von Gesetzen und nur „mit Zustimmung des Bundesrates“ zu übertragen. Auch die Mitwirkungsrechte wurden erheblich ausgebaut. Wenn künftig z.B. im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind, wird die Vertretung der Bundesrepublik Deutschland vom Bund auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder übergehen, z.B. den bayerischen Kultusminister.

Edmund Stoiber, damals bayerischer Innenminister, war als Mitglied der gemeinsamen Verfassungskommission von Bundesrat und Bundestag an der Formulierung des Art. 23 maßgeblich beteiligt und bezeichnete ihn als „föderale Staatssicherungsklausel“.

- a) Ansprache Ministerpräsident Hans Ehard auf der Tagung des Internationalen Instituts für Sozialwissenschaft und Politik am 3. April 1948 in Regensburg (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Druckschriftensammlung AD/E 44).
- b) Der Bevollmächtigte Bayerns an den Bayerischen Ministerpräsidenten, in der Anlage Bericht des Beobachters, 12. März 1957 (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Bevollmächtigter Bayerns beim Bund 1117).
- c) Abkommen über den Beobachter der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften (zwischen den elf Ländern der Bundesrepublik), Berlin, 27. Oktober 1988 (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Bayern Urkunden 4290).
- d) § 8 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl. I S. 313).
- e) Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Unterrichtung und Beteiligung des Bundesrates und der Länder bei Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften in Ausführung von Art. 2 des Gesetzes vom 19. Dezember 1986 zur Einheitlichen Europäischen Akte vom 28. Februar 1986 (BGBl. II S. 1102 f.) Bonn, 17. Dezember 1987 (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Bayern Urkunden 4276).
- f) Photo der Ministerpräsidentenkonferenz am 20./21. Dezember 1990 in München (Bayerische Staatskanzlei).
- g) Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1992 (BGBl. I S. 2086).

Der Text dieser Broschüre wurde aus dem ursprünglichen Dateiformat in ein anderes migriert, daher kommt es zu geringfügigen Layoutabweichungen gegenüber der Druckausgabe.