Freie Universität Berlin
Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften
Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft
SS 2010

Abgabedatum: 20.09.2010

PK 15372: Regieren und Regierungen in der Bundesrepublik Deutschland

Prüfer:

Prof. Dr. Werner Väth
PD Dr. Werner Süß

Projektarbeit

Die Bevollmächtigten der Länder beim Bund -

ihre Entwicklung im Zuge sich wandelnder politischer Rahmenbedingungen

Tobias Wolfanger
Lupsteiner Weg 24a
14165 Berlin

E-mail: Tobias.Wolfanger@gmx.de

Matrikelnummer:4353920

MA Politikwissenschaft
2. Fachsemester

Inhaltsverzeichnis

I. Einführung – Die Bevollmächtigten der Länder beim Bund....1

II. Forschungsstand und Quellen....3

II.a. Experteninterviews....3

III. Die Landesvertretungen im politischen System der BRD....4

III.a. Die Institution Landesvertretung....4

III.b. Rechtliche Grundlagen der Landesvertretungen....5

III.c. Aufgaben der Landesvertretung....6

III.c.i. Die Bundesratsarbeit....8

III.c.ii. Die politische Beobachtung und Einflussnahme....10

III.c.iii. Die Schaufensterfunktion der Landesvertretungen....13

IV. Die Bevollmächtigten der Länder....14

IV.a. Definition des „Bevollmächtigten“ beim Bund....14

IV.b. Stellung im Regierungsapparat....15

IV.c. Die Aufgaben des Bevollmächtigten beim Bund....16

V. Entwicklung seit 1949....17

V.a. Darstellung der Entwicklung....18

V.a.i. Vorgehensweise zur Erstellung der Abbildung....21

V.b. Beschreibung der Entwicklung seit 1949....22

V.c. Implikationen des Ministerrangs....24

V.d. Erklärungsansätze....27

VI. Schlussbemerkungen....30

VII. Literatur....32

VII.a. Primärquellen....32

VII.a.i. Webseiten....33

VII.b. Sekundärliteratur....35

VII.c. Abbildungen und Tabellen....37

I. Einführung – Die Bevollmächtigten der Länder beim Bund

Die Vertretungen der deutschen Bundesländer in Berlin sind in bedeutender Weise in die Prozesse des politischen Mehrebenensystems der Bundesrepublik Deutschland eingebunden. Ihre vorrangige Aufgabe liegt in der Koordination der Bundesratsarbeit im Auftrag ihrer Landesregierungen, welche mit den Vertretungen beim Bund einen Apparat unterhalten, um ihr föderales Mitspracherecht im Gesetzgebungsprozess auf Bundesebene auszufüllen. Durch die Institution Landesvertretung verläuft daher prinzipiell der gesamte Strom der bundespolitischen Gesetzgebung, da der Bundesrat bei allen Gesetzesvorhaben ein Einspruchsrecht besitzt und in einigen Fällen gar seine Zustimmung geben muss. Zusätzlich nehmen die Landesvertretungen eine breite Palette weiterer Aufgaben, vor allem im Austausch mit politischen und gesellschaftlichen Akteuren auf Bundesebene, wahr. Die Bevollmächtigten der Länder beim Bund besetzen als Chefs der Landesvertretungen daher eine verantwortungsvolle Position.

Die Schlüsselposition der Landesvertretungen im politischen Prozess steht in starkem Kontrast zu der ihnen bisher in der Politikwissenschaft gewidmeten Aufmerksamkeit. Nur sehr wenige Publikationen widmen sich dem Thema in befriedigendem Ausmaß. Eher findet die Arbeit und Rolle der Landesvertretungen nur beiläufige Erwähnung.[1] Die wenige vorhandene Literatur beschreibt die Vertretungen der Länder zumeist im Kontext der ehemaligen Bundeshauptstadt Bonn und lässt daher viel Bedarf für Aktualisierung.[2] Dabei scheint auf der Hand zu liegen, dass sich die politischen Rahmenbedingungen seit den Bonner Regierungstagen in starkem Ausmaß verändert haben. Neben dem Regierungsumzug nach Berlin sind vor allem die seitdem weit vorangeschrittene Europäische Integration sowie die Deutsche Wiedervereinigung als maßgebliche Veränderungen zu nennen.

Dass sich die Landesvertretungen ebenso wie ihr politisches Umfeld weiterentwickeln, lässt sich exemplarisch anhand der Entwicklung der Position des Bevollmächtigten beim Bund darstellen. Mehrere Autoren stellen in zu Beginn der 1970er Jahre fest, dass die Bevollmächtigten der Länder nahezu allesamt den Status eines Ministers in ihrer jeweiligen Landesregierung innehaben.[3] Eine Betrachtung der heutigen 16 Bevollmächtigten führt hingegen zu einem ins Gegenteil verkehrte Ergebnis. Lediglich vier Bevollmächtigte im Ministerrang sind verblieben. Sie stehen einer Mehrzahl

1 Vgl. Oschatz 2003 für eine Darstellung mit Schwerpunkten auf der Hauptstadtfrage, architektonischen und städtebaulichen Gesichtspunkten.
2 Vgl. Laufer/Wirth 1974; Vgl. Kabierschke 1970, mit zudem stark juristischem Fokus
3 Vgl. Laufer/Wirth 1974: S.46; Kabierschke 1970: S.151-152

von Staatssekretären auf diesem Posten entgegen.[4] Welches sind die Gründe für zwei derart unterschiedliche Befunde in einem zeitlichen Abstand von 36 Jahren? Das Ziel dieser Arbeit liegt in der Bereitstellung von Erklärungsansätzen für diesen offensichtlichen Wandel. Der erste Etappenschritt muss daher zunächst in der Identifizierung typischer Trends im Zeitverlauf liegen, indem zeitlich naheliegende, vergleichbare Veränderungen für mehrere Bundesländer und ihre Bevollmächtigten nachgewiesen werden. In Weiteren werden dann die belegten Trends auf einen potenziellen Zusammenhang mit Veränderungen der politischen Rahmenbedingungen hin überprüft.

Eine Betrachtung der Bevollmächtigten der Länder beim Bund und ihrer Entwicklung kann aber nicht losgelöst von ihrem unmittelbaren Wirkungsumfeld, den Landesvertretungen, erfolgen. Demnach soll in Kapitel III zunächst ein Überblick über die Landesvertretungen, ihre rechtlichen Grundlagen und insbesondere ihre Aufgabenbereiche gegeben werden. Zu diesem Zweck wurden Experteninterviews mit Vertretern mehrerer Landesvertretungen geführt, deren Ergebnisse an dieser Stelle und im Folgenden einfließen. Im daran anschließenden Kapitel IV wird die Position des Bevollmächtigten als Chef der Landesvertretung näher charakterisiert, wobei sich die Ausführungen in diesem Teil zunächst auf die Beschreibung der Rolle der gegenwärtigen Bevollmächtigten konzentrieren. Dabei wird das Augenmerk ebenso auf die formelle und informelle Stellung innerhalb der Landesregierungen gelegt, wie auf die typischen Aufgaben des Bevollmächtigten. Beide bedingen einander in starkem Umfang. In Kapitel V wird die zeitliche Blende dann weiter aufgedreht, indem die Betrachtung auf die Spanne von der Gründung der Bundesrepublik bis heute ausgeweitet wird. Es wird zunächst das Vorgehen zur Erstellung einer grafischen Übersicht erläutert, auf deren Grundlage anschließend die Veränderungen in der typischen Stellung der Bevollmächtigten im Zeitverlauf aufgezeigt, nachvollzogen und belegt werden können. Nach der Darstellung einiger Implikationen der verschiedenen möglichen Ränge der Bevollmächtigten, werden die identifizierten Trends in Zusammenhang mit potenziellen Erklärungsansätzen gebracht. Diese entspringen hauptsächlich den Experteninterviews, in denen die Gesprächspartner die Entwicklungen zumeist mit Veränderungen der Rahmenbedingungen zu erklären versuchten. Das abschließende Kapitel VI beinhaltet einige Schlussbemerkungen, darunter eine kritische Betrachtung der Grenzen der gewählten Vorgehensweise.

4 Vgl. http://www.bundesrat.de/cln_161/nn_8330/DE/organe-mitglieder/staendiger-beirat/staendiger-beirat-node.html?__nnn=true

II. Forschungsstand und Quellen

Einführend wurde bereits auf die bisher wenig prominente wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Thema Landesvertretungen hingewiesen. Zum Ausgleich dieser denkbar schlechten Ausgangslage wurden daher Experteninterviews mit Vertretern der Landesvertretungen der Bundesländer in Berlin geführt, um aktuelle Einblicke in deren Arbeitsweise zu erhalten. Auf deren Angaben und Ergebnisse stützen sich weite Teile dieser Arbeit, ergänzt um einige Quellen aus der Sekundärliteratur. Um Koinzidenz handelt es sich wohl, dass mit *Schrenks* „Die Vertretungen der Länder beim Bund" während der Erstellung der vorliegenden Arbeit eine weitere Arbeit zu den Aufgaben der Landesvertretungen veröffentlicht wurde.

II.a. Experteninterviews

Insgesamt wurden sechs Interviews in verschiedenen Landesvertretungen der Bundesländer in Berlin durchgeführt. Befragt wurden Vertreter der Länder Bayern, Baden-Württemberg, Bremen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen, die allesamt zur Leitungsebene des jeweiligen Hauses gezählt werden können. Zu drei Terminen wurde durch den ursprünglich kontaktierten Gesprächspartner ein weiterer Mitarbeiter auf Referentenebene hinzugezogen.

Die Gespräche fanden in Form von Leitfadeninterviews statt und erfolgten am 28.05., 04.06. und 10.06.10 in den jeweiligen Landesvertretungen. Die Leitfäden enthielten zunächst einen einheitlichen Fragenkatalog, der in Anlehnung an die Gliederung bei *Laufer* erstellt wurde. Infolge der Auswertung der Interviews wurden dann jeweils für den darauffolgenden Interviewtag, beruhend auf den vorangegangenen Interviewerfahrungen, einige Fragen modifiziert. Auf diesem Wege sollten einige Fragekomplexe vertieft, andere, als nicht oder weniger relevant identifizierte, aus dem Leitfaden entfernt werden. Wenn im Verlauf der vorliegenden Arbeit die Landesvertretungen einiger Länder eine häufigere Erwähnung finden als andere, dann ist dies durch den Umstand begründet, dass aufgrund der durchgeführten Interviews zu diesen gesicherte Erkenntnisse vorliegen. Aufgrund der Auswahl der Fälle erscheint es aber so, als würden die wesentlichsten Unterschied abgedeckt werden. Länder, deren Vertreter nicht zu einem Gespräch gebeten wurden, lassen sich wohl dem einen oder anderen Typ in geeigneter Weise zuordnen.

III. Die Landesvertretungen im politischen System der BRD

III.a. Die Institution Landesvertretung

Landesvertretungen bestehen in Deutschland bereits seit der Reichsgründung 1871. Die ihnen zukommende Bedeutung in den verschieden auf deutschem Boden existierenden Staaten variierte aber erheblich.[5] „Das Bestreben ist jedoch stets das gleiche geblieben: die Vertretung der Interessen der Heimatstaaten gegenüber der Zentralregierung.“[6] Eine Wiedergabe der Entwicklungsgeschichte vor Gründung der Bundesrepublik ist aber dem Erkenntnisinteresse dieser Arbeit nicht zuträglich und soll darum auch an dieser Stelle keinen Eingang finden.[7]

In der Gründungsphase der Bundesrepublik wurde die Frage nach der verfassungsrechtlichen Institutionalisierung von Vertretungen der Länder bei der Bundesregierung zunächst von der Ausgestaltung der zweiten Kammer des Parlaments, des Bundesrats, abhängig gemacht. So sah der Herrenchiemseer Verfassungsentwurf in Art. 96 vor, den Ländern die Errichtung einer Vertretung bei der Bundesregierung zu ermöglichen. Die verfassungsmäßige Festschreibung dieses Umstandes wurde für den Fall als notwendig erachtet, dass der Bundesrat nach dem Senatsmodell eingerichtet würde, nach dem Senatoren gegenüber der Landesregierung des durch sie vertretenen Landes nicht weisungsgebunden sein sollten. Die letztendliche Realisierung des Bundesrats als Gremium der Landesregierungen führte nach Beratungen im Parlamentarischen Rat letztlich zur Streichung des Art. 96 des Herrenchiemseer Entwurfs. Dem Tenor der von Mitgliedern des Parlamentarischen Rates vorgetragenen Stellungnahmen zufolge, wurde die Streichung vor allem mit dem Argument vollzogen, dass eine Festschreibung des Länderrechts zur Errichtung einer Landesvertretung aufgrund der Festlegung auf das heutige Bundesratsmodell überflüssig sei. Vielmehr mache die Gestalt des Bundesrats die Etablierung von Landesvertretungen selbstverständlich.[8]

Folglich richteten die Länder ihre Vertretungen in der Nähe der Verfassungsorgane in der neuen Hauptstadt Bonn ein, wo diese für über 45 Jahre die Interessen des Landes im politischen Geschehen vertreten sollten. Mit der Wiedervereinigung erweiterte sich der Kreis der Bonner Landesvertretungen auf die endgültige Anzahl von 16. Ihre Eingliederung erfolgte zügig und ohne größere Schwierigkeiten. Die Landesvertretungen der fünf neuen Länder passten sich in Bezug auf ihre

5 Vgl. Laufer/Wirth 1974: S.15-32
6 Vgl. Zumschlinge 1986: S.342
7 Für eine nähere Beschäftigung mit der Entwicklungsgeschichte der Landesvertretungen vgl. Laufer/Wirth 1974: S.15-32 oder noch ausführlicher Kabierschke S.1-122.
8 Vgl. Laufer/Wirth 1974: S.27-29

Struktur und Aufgabenwahrnehmung schnell den Vertretungen der alten Länder an, wenn es auch punktuelle Unterstützung durch diese bedurfte.[9] Allerdings sollten nicht allzu viele Jahre bleiben, um sich an Bonn zu gewöhnen. Am 27. September 1996 beschloss der Bundesrat, nachdem er im Jahr 1991, nach der Ankündigung der Übersiedlung von Bundestag und Bundesregierung nach Berlin, zunächst entschieden hatte, seinen Sitz in Bonn zu bewahren, ebenfalls in die neue Hauptstadt zu ziehen.[10] Für die Länder bedeutete dies, sich auch mit der Frage ihrer Vertretung am neuen Standort auseinanderzusetzen. Die räumliche Nähe zu den Verfassungsorganen, stellt eine elementare Voraussetzung für die Aufgaben der Landesvertretungen dar, wie weiter unten noch aufgezeigt werden wird. Am 10. Dezember 1998 bezog Bayern als erstes Land seine Landesvertretung in Berlin, Sachsen-Anhalt setzte mit der Eröffnung im Frühjahr 2003 den Schlusspunkt, als es als letztes Land den Betrieb seiner Vertretung aufnahm.[11]

III.b. Rechtliche Grundlagen der Landesvertretungen

Das Grundgesetz beinhaltet keine Normen über den Institutionentypus Landesvertretung und auch die Landesverfassungen treffen in dieser Hinsicht keinerlei Bestimmungen.[12] Landesgesetzliche Regelungen hinsichtlich der Landesvertretungen bestehen nur in dem Umfang, als dass die Landesparlamente über die Haushaltsgesetzgebung Einfluss nehmen könnten. Die Landesvertretungen unterstehen der Organisationsgewalt der Landesregierungen, wobei aber Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern in der Hinsicht bestehen können, als dass die Organisationsgewalt in einigen Fällen der Landeregierung als Kollegialorgan zukommt, in anderen zwischen dem Regierungschef und den Ministern aufgeteilt ist.[13]

Die Landesvertretungen als Landesbehörden handeln innerhalb des Rahmens der durch die Regierungen der einzelnen Länder erlassenen Geschäftsordnungen, Geschäftsverteilungs-, Organisations- bzw. Haushaltspläne sowie auf Grundlage der Geschäftsordnungen von Bundestag, Bundesrat und Bundesministerien.[14] Die Geschäftsordnungen der Landesregierungen regeln u.a. den Geschäftsverkehr mit dem Bundesrat. Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien des Landes Hessen

9 Vgl. Zumschlinge 1994: S.526-530
10 Vgl. Oschatz 2003: S104-105
11 Vgl. Oschatz 2003: S.112-113; Das Land Berlin verlegte seine Vertretungsbüros bereits 2002 ins Rote Rathaus, das auch als Veranstaltungsort dient. Ein Gebäude das explizit dem Zweck der Vertretung des Landes vorbehalten ist, besteht also nicht.
12 Einige Landesverfassungen bedingen implizit verfassungsrechtliche Einschränkungen für Landesvertretungen, z.B. insofern sie Bestimmungen zum Bestellungsverfahren von Landesministern, also auch Bevollmächtigten im Ministerrang, treffen. Vgl. Laufer/Wirth 1974: S.36
13 Vgl. Laufer/Wirth 1974: S.36-39
14 Vgl. Schrenk 2010: S.361

führt in § 54 exemplarisch aus:

> „(1) Den Geschäftsverkehr der Landesregierung mit dem Bundesrat führen die Ministerpräsidentin oder der Ministerpräsident und die Landesvertretung. Die gegenseitige Unterrichtung ist sicherzustellen.
>
> (2) Der Schriftverkehr der Ministerien mit dem Bundesrat wird über die Landesvertretung geführt oder ihr zur Kenntnis gegeben.
>
> (3) Die Landesvertretung sorgt dafür, dass alle Protokolle, Beschlüsse und sonstige Verhandlungsunterlagen des Bundesrats und seiner Ausschüsse der Staatskanzlei und den Ministerien beschleunigt übermittelt werden.“[15]

Daraus geht die wichtige Rolle hervor, welche der Landesvertretung bei der Kommunikation der Landesregierung oder einzelner Ministerien mit dem Bundesrat zukommt, indem diese selbst kommuniziert, informiert wird und für den Informationsfluss verantwortlich ist. Zudem werden durch die Geschäftsordnungen der Landesregierungen z.T. die weiteren Aufgaben der Landesvertretungen festgeschrieben. Insgesamt macht die Vielfältigkeit der rechtlichen Regelungen, die sich auch zwischen den Ländern deutlich in der Tiefe der Bestimmungen unterscheiden, eine einheitliche Aufstellung dieser sehr schwierig.

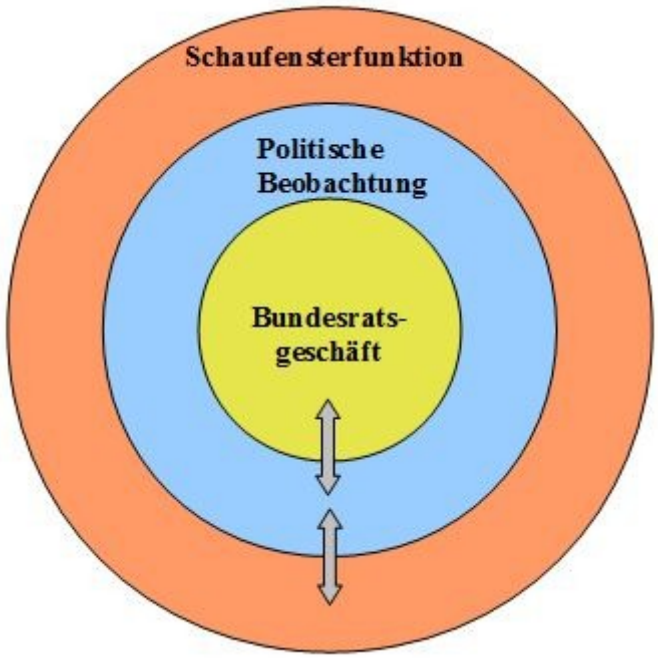
III.c. Aufgaben der Landesvertretung

Eine zusammenfassende Beschreibung der Aufgaben der Landesvertretungen geben *Laufer/Wirth*, indem sie formulieren, „dass sie der Kommunikation zwischen Bund und Land in allen ihren Erscheinungsformen dienen soll.“[16] Zu ihrem Tätigkeitsumfeld gehören daher sowohl die Institutionen und Akteure des politischen Prozesses auf Bundesebene als auch auf der Landesebene.

Versucht man sich an einer genaueren Differenzierung des Aufgabenbereichs der Landesvertretungen, so erhält man im Wesentlichen eine Unterscheidung zwischen drei Aufgabenbereichen, welche sich als konzentrische Kreise veranschaulichen lassen. Die Kerntätigkeit der Landesvertretungen bildet die Bundesratsarbeit. Diese umfasst im Wesentlichen die Vorbereitung und Begleitung der Bundesratssitzungen. Die genauere Konfiguration der Abläufe und der Organisation variiert dabei allerdings zwischen den Landesvertretungen der einzelnen Länder. Ein zweiter und weiter gefasster Aufgabenbereich ist die politische Beobachtung. Zu dieser zählt die Wahrnehmung von Kontakten zu Institutionen und Akteuren in Berlin (früher Bonn), mit dem Ziel der Informationsgewinnung und Einflussnahme im Dienste der jeweiligen Landesregierung. Der dritte und äußerste Tätigkeitsbereich lässt sich mit dem Begriff „Schaufensterfunktion“ am geeignetsten umschreiben.

15 Vgl. Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien des Landes Hessen §54
16 Vgl. Laufer/Wirth 1974: S.33

Abbildung 1: Die Aufgaben der Landesvertretungen



Er bezeichnet vor allem die repräsentativen Tätigkeiten der Landesvertretungen. Darunter fallen in besonderem Maße direkt mit dem Gebäude der Landesvertretung verbundene Tätigkeiten, wie die Bereitstellung von Räumlichkeiten für kulturelle Veranstaltungen. Zudem bietet die Landesvertretung auch dem Ministerpräsidenten die Gelegenheit sich in der Hauptstadt nicht nur als Gast, sondern auch als Hausherr präsentieren zu können. Im Folgenden sollen die Tätigkeitsreiche noch näher betrachtet werden. Vorangestellt werden muss aber, dass eine absolut trennscharfe Unterscheidung nicht möglich ist. So kann die Schaufensterfunktion auch als Mittel der politischen Kontaktpflege verstanden werden, etwa über die gezielte Einladung zu kulturellen Veranstaltungen. Ebenso wenig kann das Bundesratsgeschäft als völlig losgelöst von der politischen Beobachtung betrachtet werden. Denn der Aufgabenbereich des Bundesrats ist zwar durch seine ihm eigenen Prozeduren gekennzeichnet, die bearbeiteten Themen entspringen jedoch der Gesamtheit der politischen Prozesse. Des Weiteren muss darauf hingewiesen werden, dass die letztliche Ausgestaltung der Landesvertretungen, ihrer Strukturen und ihrer Arbeitsweise Ausfluss der Organisationsgewalt der Landesregierungen darstellen und sich daher mehr oder weniger starke Unterschiede zwischen den Ländern ergeben. Von daher geben die folgenden Darstellungen eher einen allgemeinen Einblick als eine spezifische Darstellung ab.

III.c.i. Die Bundesratsarbeit

Auf Grundlage von Art. 50 GG wirken die Länder an der Gesetzgebung des Bundes mit. Die vordringliche Aufgabe der Landesvertretungen ist daher auch die Stimmführung und Vertretung der Landesregierungen im Bundesrat und seinem Umfeld.[17]

Die Bundesratsarbeit der Landesvertretungen ist teilweise unterschiedlich organisiert. Gemein ist allen Ländern, dass die Spitze des Hauses eine Koordinierungsfunktion wahrnimmt. D.h. die Landesvertretung übernimmt die Vorbereitung der Bundesratssitzungen für ihre jeweilige Landesregierung und steht dazu ebenso im Kontakt mit dem Kabinett als auch mit den Landesministerien.

In der detaillierteren Ausprägung dieser Koordinierungsfunktion bestehen aber Differenzen zwischen den Landesvertretungen. So unterscheiden sich die Länder in der Begleitung des in der Regel dreiwöchigen Bundesratszyklus durch die Landesvertretungen. Diese unterschiedliche Betreuungstiefe äußert sich u.a. in der Besetzung der Bundesratsausschüsse.[18] In diese, nach fachbezogen Gesichtspunkten zugeschnittenen, Gremien entsenden alle Bundesländer einen Vertreter. Am Ende der dort stattfindenden Beratungen wird mit einfacher Mehrheit – mit einer Stimme pro Land – eine Ausschussempfehlung ausgesprochen, die jedoch keine Verbindlichkeit besitzt.[19] Die 16 ständigen Bundesratsausschüsse gleichen in ihrer fachlichen Einteilung weitgehend den Ressorts auf Bundesebene.[20]

Bei der Besetzung der Ausschüsse lassen sich unterschiedliche, durch die Länder praktizierte Verfahren abgrenzen. So existiert einerseits das mehrheitlich ausgeübte Präsenzmodell, welches sich dadurch kennzeichnet, dass Vertreter der Landesvertretungen als ausschließliche Vertreter der Länder in den Bundesratsausschüssen auftreten.[21] Praktiziert wird dies bspw. durch die Vertretungen Brandenburgs und Bremens.[22] Das konkurrierende, als „Reisereferentenmodell“ bezeichnenbare Konzept sieht vor, dass die Bundesratsausschüsse durch eigens anreisende Referenten aus den Landesministerien besucht werden, wie dies bspw. für Bayern und Baden-Württemberg gilt.[23] Während Präsenzmodell und Reisereferentenmodell als Pole zu betrachten sind, existieren dazwischen weitere Konfigurationen. So werden Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern in den Bundesratsausschüssen von Vertretern der Landesvertretung und der Landesministerien gleichermaßen vertre-

17 Vgl. Schrenk 2010: S.359
18 Eine Ausnahme bildet der Finanzausschuss, welcher sich aus den Finanzministern der Länder selbst konstituiert.
19 Vgl. Interviews
20 Vgl. Schrenl 2010: S.365
21 Vgl. Schröder/Stegherr 2006: S.13
22 Vgl. Interviews
23 Vgl. Interviews

ten.[24] Begründet wird dies vor allem durch die Zuständigkeit der Landesressorts, in deren Verantwortlichkeit und damit auch deren Entscheidungsgewalt die Betreuung der Ausschüsse liegt.[25] Die dargestellten Unterscheide zwischen den Ländern – und mitunter auch zwischen einzelnen Landesressorts – in der Wahrnehmung der Bundesratsausschüsse, so lässt sich an anderer Stelle entnehmen, bestanden bereits zu Bonner Zeiten.[26] Unabhängig von der genaueren Konfiguration, greifen die für die Betreuung der Bundesratsausschüsse zuständigen Referenten in der ein oder anderen Weise in jedem Fall auf die fachlichen und personellen Kapazitäten der Landesressorts zurück.

Die Bundesratsarbeit lässt sich am geeignetsten in Zyklen einteilen, welche in der Regel eine Frequenz von drei Wochen haben. In der ersten Woche finden die Sitzungen der Ausschüsse des Bundesrats statt, in denen die Landesvertretungen je nach Konzeption unterschiedliche stark eingebunden sind. Die „Koordinierungswoche“ dient dann der Koordination innerhalb der Ministerialbürokratie und der Regierungen der Länder. In diese Koordinationsprozesse sind die Vertreter der Landesvertretungen in jedem Fall eingebunden. In allen Ländern übernimmt die Landesvertretung die Koordination innerhalb der Ministerialbürokratie des Landes. Bei diesem Prozess wird versucht, die bisher noch im Wesentlichen in den Zuständigkeiten der Landesministerien liegenden Standpunkte zu verschiedenen Themen miteinander zu vereinbaren.[27] Dabei treten mitunter auch innerhalb einer Landesregierung traditionelle Konfliktlinien zu Tage. So kann beispielsweise das Wirtschaftsressort in einem Ausschuss für eine Empfehlung gestimmt haben, das Umweltressort in einem anderen dagegen.[28] Aufgabe der Landesvertretungen ist die Moderation bis zu einem gewissen Grade, in jedem Fall aber die Aufbereitung der strittigen Punkte, über welche dann in der Koordinationswoche noch auf politischer Ebene entschieden werden muss.[29]

Im letzten Abschnitt des Zyklus, der Bundesratswoche, findet hauptsächlich Koordination auf Landesregierungsebene und im Austausch mit den anderen Landesregierungen und der Bundespolitik statt. Zu Beginn der Woche wird, in manchen Ländern erst nach einer vorgeschalteten Staatssekretärsrunde, auf Kabinettsebene das Votum des Landes im Bundesrat abgestimmt. Noch bestehende Konflikte werden spätestens auf dieser Ebene entschieden. Das Ressortprinzip, welches in den Ausschüssen die eigenständige Gestaltung durch die Landesministerien begründet, wird hier dem Kabi-

24 Vgl. Interviews
25 Vgl. Interviews
26 Vgl. Zumschlinge 1986: S.351
27 Die Details der Koordinierungsprozesse, etwa die Frage auf welchen Hierarchieebenen getagt wird, unterscheidet sich zwischen den Ländern.
28 Vgl. Interviews
29 Vgl. Interviews

nettsprinzip der Landesregierung als Kollegialorgan untergeordnet.[30] Die Landesvertretungen tragen mit ihrer Koordinationsfunktion in der Bundesratsarbeit also wesentlich zur Findung einer einheitlichen Abstimmungsposition der Landesregierung bei.[31] Von den meisten Interviewpartnern wurde die Zahl der letztendlich auf politischer Ebene am Kabinettstisch oder in der länderübergreifenden Koordination zu klärenden Tagesordnungspunkte auf höchstens fünf pro Bundesratszyklus beziffert.[32]

III.c.ii. Die politische Beobachtung und Einflussnahme

Anders als die hochgradig institutionalisierte Bundesratsarbeit, lässt sich die politische Beobachtung und Einflussnahme schwer auf eine überschaubare Anzahl von Prozessen reduzieren. Vielmehr lassen sich alle Austauschbeziehungen der Landesvertretungen, welche sich nicht unmittelbar der Funktion Bundesratsarbeit zuordnen lassen, hierunter zusammenfassen. *Schrenk* nennt folgende Aufgaben der Landesvertretungen, welche nicht unmittelbar den Bereich Bundesrat tangieren: Herstellung und Pflege von Kontakten zu politischen Akteuren, Beobachtung politischer Vorgänge sowie die Einbringung der Interessen des Landes.[33]

Die Landesvertretungen stehen generell mit relevanten, in der Hauptstadt angesiedelten, politischen Akteuren und Institutionen in Kontakt. Wie intensiv dieser Kontakt ist, wird durch mindestens zwei Determinanten bestimmt. Es muss zwischen den jeweiligen Akteuren ebenso unterschieden werden, wie zwischen den Landesvertretungen, welche der politischen Beobachtung und der Einflussnahme in unterschiedlich großem Umfang nachgehen.

Zu den bedeutendsten Kontakten, die durch die Landesvertretungen gepflegt werden, gehören sicherlich diejenigen zu den Abgeordneten des Bundestags. Diese können in unterschiedlicher Form erfolgen. Den Beauftragten der Mitglieder des Bundesrates wird durch Art. 43 Abs. 3 GG der Zutritt zu den Ausschusssitzungen des Bundestags gewährleistet. Ausschließlich auf Kulanzbasis erhalten die Mitarbeiter der Landesvertretungen Zugang zu den Arbeitskreisen der im Bundestag vertretenen Fraktionen. Ebenso können Vertreter der Landesvertretung an Sitzungen der Landesgruppen der Bundestagsfraktionen teilnehmen, insofern es sich um die Regierungsfraktionen in der heimischen Landesregierung handelt. Diese tagen zumeist in den Räumlichkeiten der Landesvertretungen des

30 Vgl. Interviews
31 Vgl. Interviews
32 Vgl. Interviews
33 Vgl. Schrenk 2010: S.362

Herkunftslandes.[34] Daneben bestehen Kontakte zu einzelnen Abgeordneten. Bedeutendstes Kriterium für das Bestehen eines solchen Kontaktes ist die Landsmannschaft, aber auch Parteizugehörigkeit oder Fachwissen des Abgeordneten können von Bedeutung sein.[35]

Weitere Kontakte der Landesvertretungen bestehen zu vielerleis Akteuren. Dazu gehören Vertreter der Bundesministerien ebenso wie Verbände und Interessenvertreter aus dem vorparlamentarischen Raum. Für diese stellen die Landesvertretungen einen Anlaufpunkt für Lobbyarbeit dar, indem schriftliche und persönliche Kontakte zur Einflussnahme genutzt werden.[36] Auch Kontakte zu Botschaften anderer Staaten können zum Aufgabenbereich der Landesvertretung gehören, wenngleich im Einzelfall darüber entschieden werden müsste, ob sie der politischen Beobachtung oder eher der Schaufensterfunktion zugeordnet werden sollten.

Auch im Aufwand, den die Landesvertretungen für die politische Beobachtung inklusive der Pflege von Kontakten betreiben, können Unterschiede bestehen. Dabei ist auffällig, dass, ähnlich wie bei der Besetzung der Bundesratsausschüsse, unterschiedliche Konfigurationen zu bestehen scheinen. So widmen sich bspw. die Referenten der Landesvertretungen Bayerns und Baden-Württembergs vollständig dem Aufgabenbereich der politischen Beobachtung.[37] Im Kontrast dazu wird dieser Aufgabenbereich in den Landesvertretungen Brandenburgs und Mecklenburg-Vorpommerns von den selben Referenten wahrgenommen, denen auch der Besuch der Bundesratsausschüsse obliegt.[38] Der Schluss scheint naheliegend, die unterschiedliche Intensität bei der Wahrnehmung der politischen Beobachtung anhand der finanziellen Ausstattung der Länder oder einer damit positiv korrelierten Größe zu erklären. Für kleinere, finanzielle schwächer ausgestattete Landesvertretungen scheint daher folgendes Zitat zutreffend zu sein: „Es gibt […] eine klare Priorität, also Bundesrat, das ist unser Geschäft, der Bundestag ist Kür.“[39] Wie *Zumschlinge* zu entnehmen ist, bestehen diese unterschiedlich guten Voraussetzungen der Länder, bedingt durch unterschiedliche Personalausstattung und zeitweise Überschneidungen von Bundesratsausschüssen und Gremien in Zusammenhang mit dem Bundestag, nicht erst seit Berliner Zeiten.[40]

34 Vgl. Interviews; Die Räumlichkeiten der Landesvertretungen stehen ebenso den Nicht-Regierungsfraktionen auf Landesebene zur Verfügung. An deren Sitzungen nehmen aber i.d.R. keine Vertreter der Landesvertretungen teil.
35 Vgl. Interviews
36 Vgl. Interviews
37 Vgl. Interviews; Der Zuschnitt der Referate orientiert sich dabei an den Ressorts der Bundesregierung, es wird gespiegelt.
38 Vgl. Interviews
39 Interviews
40 Vgl. Zumschlinge 1986: S.353

Unabhängig vom Umfang der Anstrengungen, besteht ihr Zweck in zwei entgegengesetzten Wirkungsrichtungen. Erstens nehmen die Landesvertretungen in Gestalt ihrer Mitarbeiter eine Sensorfunktion war, um die eigene Landesregierung über politische Vorgänge, kontroverse Themen sowie potenzielle Probleme, Chancen und Stimmungen im politischen System auf Bundesebene zu informieren. Der Vorteil wird vor allem in der frühzeitigen Information über sich anbahnende Entwicklungen sowie dem persönlichen Kontakt zu den relevanten, in den politischen Prozess eingebundenen Akteuren gesehen. In einem Interview wurde die Landesvertretung daher als das „Auge und Ohr des Ministerpräsidenten" bezeichnet, für den es wichtig sei, „dass der Bevollmächtigte und seine Mitarbeiter [ihm] vermitteln, wie Berlin tickt."[41]

Die bestehenden Kontakte können zweitens auch als Einflusskanäle in der entgegengesetzten Richtung genutzt werden, um die Interessen der Landesregierung möglichst effektiv einfließen zu lassen. In einem anderen Interview wurde die Sensorfunktion der Landesregierung bestätigt und um die Funktion der Einflussnahme in der gleichen Bildersprache ergänzt. Die Landesvertretung sei „[...] Auge, Ohr, Mund sozusagen. Nicht jedes Organ, aber fast."[42] Auch wenn die Intensität, mit der versucht wird politischen Einfluss zu nehmen, sicherlich zwischen den Vertretungen der Bundesländer variiert, so besteht das Interesse der Landesvertretungen immer auch darin, geeignete Kanäle zur Nutzung im eigenen Interesse zu schaffen und erhalten. Auf die Frage hin, welche die wichtigsten Voraussetzungen für eine möglichst wichtige Rolle für die Landesvertretungen im Gesetzgebungsprozess seien, antwortete ein Interviewpartner, es sei wichtig, „dass wir hier in Berlin wichtige Ansprechpartner haben, die dem Land in der ein oder anderen Weise verbunden ist. Also es ist natürlich etwas anderes wenn der Fraktionsvorsitzende aus [Bundesland] kommt, dann hat man natürlich einen unmittelbaren Draht zu einer Regierungsfraktion, wo man dann auch politisch Einfluss nehmen kann. Wenn wir Bundesminister haben, die aus [Bundesland] kommen. Wenn wir profilierte Abgeordnete haben [...]"[43]

Die politische Beobachtung, insbesondere die des Treibens des Bundestages und der Bundesregierung, erhält eine zusätzliche Relevanz aus der sicheren Erwartung, dass die Länder früher oder später mit den entsprechenden Inhalten im Bundesrat und seinen Ausschüssen konfrontiert werden. Besonders ist dies von Relevanz, wenn Gesetzesinitiativen aus der Mitte des Bundestags – hierunter können auch eigentliche Regierungsinitiativen fallen, die dann zur Verkürzung von den Regierungsfraktionen eingebracht werden – enstehen. In diesen Fällen entfällt gemäß Art. 76 Abs. 2 GG die

41 Vgl. Interviews
42 Vgl. Interviews
43 Vgl. Interviews

erste Stellungnahme des Bundesrates. Aus diesem Grund erscheint eine frühzeitige Kenntnis der demnächst zu erwartenden Gesetzesvorlagen sehr erstrebenswert.[44]

III.c.iii. Die Schaufensterfunktion der Landesvertretungen

Die Schaufensterfunktion der Landesvertretungen kann nicht ohne das Gebäude gedacht werden. Dessen Räumlichkeiten bieten die Gelegenheit, dem eigenen Bundesland eine Ausstellungsfläche für Kunstschaffende in der Hauptstadt bereitzustellen, welche durch in einer wie auch immer gearteten Beziehung zum Land stehen. Ebenso können die Räume der Landesvertretungen für Zwecke der politischen Kontaktpflege genutzt werden. So laden die meisten in Berlin ansässigen Landesvertretungen einmal im Jahr zu Sommerfesten oder ähnlichem. Die Zahl der jährlich in den Landesvertretungen stattfindenden Veranstaltungen aller Größenordnungen – vom Politikerstammtisch bis zu Konzerten und Kongressen – liegt zwischen 200 und 800.[45]

Für den politischen Prozess spielt die Schaufensterfunktion weitergehend eine Rolle, wenn eine Landesvertretung als Kulisse für Treffen, etwa zwischen Ministerpräsidenten und Mitgliedern der Bundesregierung, gewählt wird. Den Vertretern der Bundesländern wird die Möglichkeit gegeben, auf politisch fremden Terrain selbst als Hausherr und Gastgeber gegenüber den Gesprächspartnern dazustehen. Bspw. besitzt die Landesvertretung Baden-Württembergs ein Kaminzimmer mit Ausblick auf den Berliner Tiergarten, welches gerne auch für Gespräche mit der Bundeskanzlerin genutzt wird.[46] Die meisten Landesvertretungen verfügen darüber hinaus über eine Wohnung und ein Büro für den Ministerpräsidenten. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Schaufensterfunktion der Landesvertretungen in zweierlei Hinsicht eine Rolle spielt. Zum einen bildet sie eine Repräsentation des Landes nach außen, zum anderen kann sie auch den Rahmen für politische Arbeit bilden, indem die Vorzüge der gegebenen Räumlichkeiten für derartige Vorhaben genutzt werden.

Besonders die Schaufensterfunktion der Landesvertretungen hat mit dem Umzug nach Berlin einen enormen Bedeutungszuwachs erfahren. Der metropolitane Charakter Berlins führte, gegenüber dem eher beschaulichen Bonn, dazu, dass ganz andere Herausforderungen an die Eigendarstellungsfähigkeiten der Länder herangetragen wurden. Vor diesem Hintergrund sind auch die architektonische Ausgestaltung, ob als Neubau oder in der Umgestaltung bestehender Immobilien, sowie die veranstalterische Nutzung der Gebäude zu interpretieren.[47] Sie sind „als Bastionen des Föderalismus am

44 Vgl. Zumschlinge 1986: S.354
45 Vgl. Schöder/Stegherr 2006: S.12
46 Vgl. Interviews
47 Vgl. Oschatz 2003: S.111

Parlaments- und Regierungssitz Berlin angekommen und sichtbar geworden.“[48]

IV. Die Bevollmächtigten der Länder

IV.a. Definition des „Bevollmächtigten“ beim Bund

Die Posten des Bevollmächtigten beim Bund ergibt sich aus § 9 der Geschäftsordnung des Bundesrats. Nach diesem setzt sich der Ständige Beirat des Bundesrats aus „den Bevollmächtigten der Länder“[49] zusammen. Es handelt sich bei einem Bevollmächtigten um, „[denjenigen] Amtsträger, dem nach landesrechtlichen Vorschriften die Stellung eingeräumt worden ist, das Land beim Bund insgesamt, d.h. bei Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung und anderen Bundesstellen zu vertreten.“[50] Die Bestellung zum Bevollmächtigten und das Ausscheiden aus dem Amt werden dem Präsidenten des Bundesrats von der Landesregierung mitgeteilt.[51]

Eine leicht verwischte Übereinstimmung der Mitglieder des Ständigen Beirats mit der Gesamtzahl der Bevollmächtigten der Länder besteht für die Fälle, wenn ein Bundesland einen Minister für Bundesangelegenheiten bestellt, welcher jedoch nicht die Funktion des Bevollmächtigten beim Bund einnimmt. Eine derartige Situation erfährt im Bundesrat eine pragmatische Handhabe, da die Geschäftsordnung an dieser Stelle keine eindeutige Interpretation erlaubt. So wird die (gleichzeitige) Teilnahme beider Amtsträger an den Sitzungen des Ständigen Beirats zugelassen. Erstmalig bestand diese Situation 1981, als das Saarland die Kombination eines Beamten mit einem Minister für Bundesangelegenheiten wählte.[52]

Die rechtliche Stellung der Bevollmächtigten beim Bund ergibt sich aus der jeweiligen Landesgesetzgebung. Differenziert werden muss allerdings danach, ob dem Bevollmächtigten von Seite der Landesregierung der Status eines Ministers oder eines Beamten zugesprochen wird. Im ersten Fall ergibt sich die rechtliche Stellung aus der Landesverfassung und deren Bestimmungen über die Mitglieder der Landesregierung. Handelt es sich hingegen bei einem Bevollmächtigten um einen Beamten – etwas im Rang eines Staatssekretärs oder Ministerialdirektors – so gelten für ihn die Beamtengesetze der Länder. Aufgrund der Höhe ihres Dienstrangs, entscheidet die jeweilige Landesregierung über ihre Ernennung und Abberufung. Die beamteten Bevollmächtigten sind dem Ministerpräsidenten bzw. dem Präsidenten des Senats unterstellt. Als Teil der Behörde des Ministerpräsidenten

48 Oschatz 2003: S.118
49 Vgl. Reuter 2007: S.332
50 Reuter 2007: S.333
51 Vgl. Reuter 2007: S.333
52 Vgl. Reuter 2007: S.334

leiten sie ihre Amtsstellung und Funktionen aus deren Aufgabenbereich ab.[53]

IV.b. Stellung im Regierungsapparat

Wie zuvor bereits dargelegt, sind die Landesvertretungen mittlerweile stets der jeweiligen Behörde des Ministerpräsidenten zugeordnet. Die Bevollmächtigten beim Bund nehmen daher eine ihrem Rang entsprechende Stellung in den Staatskanzleien[54] der Flächenländer bzw. Senatskanzleien der Stadtstaaten ein und sind dem Ministerpräsidenten bzw. dem Präsidenten des Senats unmittelbar unterstellt. Bei beamteten Bevollmächtigten bestand diese Unterordnung schon immer. Hingegen gab es lange Zeit Bevollmächtigte im Ministerrang mit eigenem Geschäftsbereich, die also nicht der Behörde des Ministerpräsidenten zugeordnet waren, sondern ihm stattdessen nur aufgrund seiner Funktion als Regierungschef und dessen Richtlinienkompetenz unterstellt waren.[55] Die heutigen vier Bevollmächtigten im Ministerrang sind allesamt in die jeweilige Behörde des Ministerpräsidenten eingegliedert.

Dabei bestehen in den verschiedenen Bundesländern unterschiedliche Konfigurationen, die es nicht erlauben, die Stellung des Bevollmächtigten beim Bund in treffender Weise für alle Bundesländer gemeinsam zu charakterisieren. Es lassen sich aber gewisse Typen identifizieren, welche sich öfter wiederfinden lassen. Gegenwärtig besetzen die Bevollmächtigten in sieben Staats- bzw. Senatskanzleien den zweiten Staatssekretärsposten[56] neben dem Chef der Staatskanzlei. In Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig Holstein ist dies der Fall. Eine analoge Konfiguration auf Ministerebene gibt es in den Staatskanzleien Baden-Württembergs, Bayerns und Hessens. In diesen Ländern existieren zwei Ministerposten in der Behörde des Ministerpräsidenten, von denen einer wiederum vom Chef der Staatskanzlei, der andere vom Bevollmächtigten als Minister für Bundesangelegenheiten besetzt wird. Zusätzliche Staatssekretäre existieren in diesen Behörden nicht. In den übrigen Ländern lassen sich weitere Variationen bezüglich der Stellung des Bevollmächtigten finden. In Sachsen und Sachsen-Anhalt untersteht der Bevollmächtigte im Rang eines Staatssekretärs dem Minister und Chef der Staatskanzlei, während im Saarland und in Thüringen der Bevollmächtigte beim Bund als Ministerialdirigent einem Minister untergeordnet ist, welcher zugleich Minister für Bundesangelegenheiten und Chef der Staatskanzlei ist. Einzelfälle bilden Berlin, wo der Bevollmächtigte gar einer von vier Staatsse-

53 Vgl. Laufer/Wirth 1974: S.40-41
54 In Baden-Württemberg trägt die Behörde des Regierungschefs den Namen Staatsministerium.
55 Vgl. Kabierschke 1970: S.154-155
56 In den Hansestädten erhalten Beamte den Rang eines Staatsrats.

kretären in der Staatskanzlei ist, und neuerdings Nordrhein-Westfalen. Seit dem Regierungswechsel 2010 hat das Land wieder eine Bevollmächtigte im Rang einer Ministerin, welche ebenfalls in der Staatskanzlei angesiedelt, dort aber die einzige ist.[57]

IV.c. Die Aufgaben des Bevollmächtigten beim Bund

Die Aufgaben des Bevollmächtigten definieren sich also zunächst über diejenigen des Ständigen Beirats. Dessen Hauptaufgabe ist die Unterstützung des Präsidenten und des Präsidiums des Bundesrats in deren gesamten Aufgabenbereich. Der Ständige Beirat stellt ein Informations- und Koordinationsgremium dar, welches in wöchentlichem Rhythmus am Mittwochabend zusammentritt.[58] Zu seinen regelmäßigen Tätigkeiten gehören u.a. die Mitwirkung, Vorbereitung und Beratung von Haushalts-, Personal- und öffentlichkeitswirksamen Entscheidungen des Bundesrats. Besonders herauszustellen für die Bedeutung der Bevollmächtigten im politischen Prozess sind aber zwei weitere Aufgaben, namentlich die Mitwirkung bei der Vorbereitung der Plenarsitzungen und die Aufrechterhaltung der laufenden Verbindung zwischen Bundesrat und Bundesregierung. Diese ergibt sich aus Art. 53 Satz 3 GG, nachdem der Bundesrat durch die Bundesregierung über die Führung der Geschäfte auf dem Laufenden zu halten ist. Durch einen Vertreter der Bundesregierung wird der Ständige Beirat daher im Anschluss an die Sitzungen des Bundeskabinetts über dessen Beratungen und Beschlüsse informiert. In dieser Hinsicht stellt der Ständige Beirat also ein Gremium des Bundesrats an sich, nicht des Präsidiums, dar, da er stellvertretend für diesen die Kontakte zur Bundesregierung wahrt.[59]

Die Wahrung der Kontakte zur Bundespolitik beschränkt sich allerdings nicht auf diejenigen zur Bundesregierung, sondern umfasst alle in Kapitel II umschriebenen Austauschbeziehungen, wie sie von den Landesvertretungen verfolgt werden. Die Bevollmächtigten stehen an der Spitze der Landesvertretungen und leiten die Tätigkeit des Hauses, zumeist durch die Unterstützung eines Dienststellenleiters. Dementsprechend erstreckt sich ihre Verantwortlichkeit auf die Gesamtheit der Aufgaben der Landesvertretung. Die Bevollmächtigten nehmen eine herausgehobene Rolle wahr, da sie als Bindeglied zwischen der Landesvertretung in Berlin und der Regierung in der Landeshauptstadt fungieren. Dies drückt sich beispielsweise in der regelmäßigen, zumeist wöchentlichen Teilnahme an den Kabinettssitzungen aus, zu denen die Bevollmächtigten pendeln.[60] Während Minister und

57 Vgl. Organisationspläne der Staatskanzleien, eigene Auswertung.
58 Vgl. Reuter 2007: S.334
59 Vgl. Reuter 2007: S.339
60 Vgl. Interviews

Staatssekretäre mit Kabinettsrang zumeist Stimm- und Rederecht haben, beschränkt es sich bei denjenigen Bevollmächtigten, welche nicht Mitglied der Landesregierung sind, auf letzteres.[61]

Aus dieser Schlüsselstellung der Bevollmächtigten heraus, ergeben sich auch die besonderen Anforderungen die an ihre Stellung, besonders in Hinsicht auf das Verhältnis zum Ministerpräsidenten, gestellt werden. So besitzen die Bevollmächtigten in aller Regel das gleiche Parteibuch wie der Regierungschef und stehen darüber hinaus in engem Austauschprozess mit diesem. Der Beziehung zwischen Regierungschef und Bevollmächtigtem wird zumeist eine hohe Vertrautheit und ein gleiches Bewusstsein über die politischen Koordinaten der Landesregierung zugeschrieben, so dass ein geeignetes persönliches Verhältnis auch nicht unbedeutend für die Bestellung zum Bevollmächtigten ist.[62]

V. Entwicklung seit 1949

Die Bevollmächtigten der Länder beim Bund stehen an der Spitze der Landesvertretungen. *Laufer* stellt bereits 1974 fest, dass sich in der rangmäßigen Bewertung dieser Position zwischen 1949 und 1969 sehr unterschiedliche Konstellationen ergeben haben. So existierte 1949 bei 12 Ländern – Baden-Württemberg wurde erst 1952 aus den Ländern Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern gebildet – ein Verhältnis von neun Beamten gegenüber drei Ministern bzw. Senatoren in der Position des Bevollmächtigten. Ab dem Jahr 1963 lässt sich allerdings eine Tendenz dahin verfolgen, alle Bevollmächtigten in den Rang eines Ministers zu erheben, welche darin resultiert, dass im Jahr 1969 bereits acht Minister bzw. Senatoren nur noch drei Beamten gegenüberstehen.[63] *Zumschlinge* stellt für das Jahr 1986 fest, dass sich unter den zu diesem Zeitpunkt tätigen elf Bevollmächtigten nur noch zwei Beamte finden, und kommt somit zu dem Schluss, die sog. Politikerlösung habe sich gegenüber der Beamtenlösung durchgesetzt.[64]

Eine Betrachtung der gegenwärtigen Lage offenbart, dass sich dieser Trend offensichtlich nicht bis ins Jahr 2010 hat durchsetzen können. Gegenwärtig haben lediglich vier Bevollmächtigten den Status eines Ministers, bei der Bevollmächtigten Nordrhein-Westfalens ist dies erst seit einigen Mona-

61 Vgl. Interviews

62 Vgl. Interviews; Oftmals wird im Gegenzug der Posten des Dienststellenleiters vom kleineren Koalitionspartner besetzt. In jedem Fall gibt es in jeder Landesvertretung eine Koalitionsregierung einen Koordinator, der sich in den für die politische Arbeit notwendigen Parteiarbeitsgruppen etc. bewegen kann.

63 Vgl. Laufer/Wirth 1974: S.45-46

64 Vgl. Zumschlinge 1986: S.344; Die Politikerlösung umfasst bei Zumschlinge auch die Staatssekretäre bzw. Staatsräte mit Kabinettsrang und ist von der Beamtenlösung, zu der u.a. die Staatssekretäre ohne Kabinettsrang zählen, zu trennen. Der Umstand, dass es sich bei allen Bevollmächtigten um politische Beamte handelt, wird durch dies Art der Unterscheidung leider in den Hintergrund gedrückt.

ten der Fall. Dem gegenüber stehen zehn Staatssekretäre bzw. Staatsräte sowie zwei Beamte im Rang eines Ministerialdirigenten.

Tabelle 1: Aktuelle Bevollmächtigte der Länder beim Bund (Stand 15.07.2010)[65]

Bundesland	**Position**	**Name**
Baden-Württemberg	Minister	Prof. Dr. Wolfgang Reinhart
Bayern	Staatsministerin	Emilia Müller
Berlin	Staatssekretärin	Monika Helbig
Brandenburg	Staatssekretärin	Tina Fischer
Bremen	Staatsrätin	Dr. Kerstin Kießler
Hamburg	Staatsrat	Carsten-Ludwig Lüdemann
Hessen	Staatsminister	Michael Boddenberg
Mecklenburg-Vorpommern	Staatssekretär	Dr. Thomas Freund
Niedersachsen	Staatssekretärin	Dr. Martina Krogmann
Nordrhein-Westfalen	Ministerin	Dr. Angelica Schwall-Düren
Rheinland-Pfalz	Staatssekretär	Dr. Karl-Heinz Klär
Saarland	Ministerialdirigent	Jürgen Lennartz
Sachsen	Staatssekretär	Erhard Weimann
Sachsen-Anhalt	Staatssekretär	Dr. Michael Schneider
Schleswig-Holstein	Staatssekretär	Heinz Maurus
Thüringen	Ministerialdirigent	Reinhard Stehfest

V.a. Darstellung der Entwicklung

Zur Darstellung der Entwicklung der Position der Bevollmächtigten im Zeitverlauf müssen zunächst Kriterien definiert werden, nach denen im Folgenden unterschieden werden soll. Zuallererst erscheint eine Unterscheidung nach dem Rang der Bevollmächtigten sinnvoll. In den Jahren seit Bestehen der Bundesrepublik hatten die Bevollmächtigten in aller Regel den Rang eines Ministers oder eines Staatssekretärs – oder äquivalente Bezeichnungen in den Stadtstaaten – inne. Allerdings gibt es einige Ausnahmen von dieser Regel, die in der Hierarchie der Exekutive sowohl nach oben als auch nach unten abweichen. So waren die Nordrhein-Westfälischen Ministerpräsidenten Karl Arnold und Johannes Rau zeitweise mit der Wahrung der Geschäfte des Bevollmächtigten beauf-

65 Vgl. http://www.bundesrat.de/nn_8330/DE/organe-mitglieder/staendiger-beirat/staendiger-beirat-node.html?__nnn=true

tragt. Der ebenfalls Nordrhein-Westfälische Ministerpräsident Franz Meyers hatte in den Jahren 1958 und 1959 für mehr als ein Jahr die Position des Ministers für Bundesangelegenheiten und des Bevollmächtigten beim Bund inne. Bevollmächtigte mit niedrigerem Rang als ein Staatssekretär traten vornehmlich in den Anfangsjahren der Bundesrepublik auf. Doch auch nach dieser Gründungsphase lässt sich in der Aufstellung der Bevollmächtigten der eine oder andere Ministerialdirektor oder Ministerialdirigent finden.

Bei Bevollmächtigten im Ministerrang kann zudem eine weitere Unterscheidung getroffen werden, die sich aus dem Ressortzuschnitt des Bevollmächtigten ergibt. *Zumschlinge* unterscheidet 1986 zwischen zweierlei Konstellationen. Auf der einen Seite die Fälle, in denen der Bevollmächtigte in Personalunion Minister bzw. Senator für Bundesangelegenheiten ohne zusätzliches Ressort ist, auf der anderen diejenigen, in denen der Bevollmächtigte zusätzlich ein weiteres Fachressort verwaltet.[66] Eine Betrachtung aus heutiger Perspektive fügt dieser dichotomen Unterscheidung eine weitere Schwierigkeit hinzu, die vor einem Vierteljahrhundert keine derart bedeutende Rolle spielte. So umfasst heute der Geschäftsbereich der Minister für Bundesangelegenheiten zumeist ebenso die Zuständigkeit für Europaangelegenheiten. Es fällt allerdings schwer, bei diesen von einem völlig anderen Fachressort zu sprechen, da die Kernaufgabe ebenfalls die Interessenvertretung des Landes darstellt. Der nachfolgende Abschnitt wird das Vorgehen bei dieser Unterscheidung präzisieren.

Des Weiteren muss darauf hingewiesen werden, dass in einigen Ländern der Status eines Ministers keine notwendige Bedingung für die Kabinettszugehörigkeit bildet. Besonders herauszustellen sind an dieser Stelle die Länder Bremen, Baden-Württemberg, Bayern sowie Sachsen. In diesen ist der Kabinettsrang nicht notwendigerweise an das Amt eines Ministers gebunden.

Die Landesverfassung Bremens regelt in Art. 107, dass auch Staatsräte – das hanseatische Äquivalent des Staatssekretärs – Mitglieder des Senats sein können. So verhält es sich auch mit der gegenwärtigen Bevollmächtigten Bremens beim Bund. Im Interview mit einem Vertreter der Bremischen Landesvertretung wurde der Kabinettsrang der Bevollmächtigten vor allem mit einer pragmatischen Herangehensweise begründet, da auf diesem Wege der Bevollmächtigte gleichsam Mitglied des Bundesrates ist und somit die Stimmberechtigung im Bundesrat auch gewährleistet ist, wenn kein Senator anwesend ist.[67] Bemerkenswert ist, dass zu diesem Zweck eigens der entsprechende Artikel der Landesverfassung geändert wurde.[68] Die Verfassung Baden-Württembergs sieht in Art. 45 eben-

66 Vgl. Zumschlinge 1986: S.344
67 Vgl. Interviews
68 Art. 107 Abs. 1 und 2 neu gef. mWv 12. 2. 2000 durch G v. 1. 2. 2000 (Brem.GBl. S. 31).

so die Möglichkeit vor, Staatsräte zu Mitgliedern der Landesregierung zu machen, wenn diese es beschließt. Auf Beschluss des Landtages, können diese auch Stimmrecht im Kabinett erhalten. Als Bevollmächtigte des Landes Baden-Württemberg beim Bund waren die Staatssekretäre Gustav Wabro und Willi Stächele[69] gleichsam Mitglieder der Landesregierung Baden-Württembergs. Die Bayrische Verfassung regelt diesen Umstand in Art. 43 Abs. 2. Umgesetzt wurde diese Möglichkeit in Bezug auf den Bevollmächtigten jedoch lediglich im Kabinett Stoiber I in den Jahren 1993 und 1994, als Johann Böhm als Staatssekretär für Bundes- und Europaangelegenheiten Bevollmächtigter beim Bund war.[70] Der sächsische Bevollmächtigte Günther Ermisch wurde in seiner Amtszeit 1990 bis 1996 ebenso zum Staatssekretär mit Kabinettsrang berufen.[71]

An dieser Stelle soll bemerkt werden, dass prinzipiell auch einem anderen Klassifikationsschema für die Bevollmächtigten gefolgt werden kann, so wie dies *Zumschlinge* und auch *Schrenk* tun.[72] Ihre Unterscheidung erfolgt entlang der Linie Politikerlösung, zu der sowohl Bevollmächtigte im Ministerrang als auch Staatssekretäre bzw. Staatsräte mit Kabinettsrang gezählt werden, versus Beamtenlösung, unter welche Staatssekretäre ohne Kabinettsrang und sonstige Ministerialbeamte fallen. In der vorliegenden Arbeit soll dieser Unterschied aber nicht von wesentlicher Bedeutung sein. Wie angekündigt, wird auch zwischen Staatssekretären mit und ohne Kabinettsrang unterschieden, so dass die hier vorgenommen Unterscheidung die von *Zumschlinge* und *Schrenk* einschließt. Welche Lösung vorteilhafte ist, ist von der jeweiligen Fragestellung abhängig. Wie bei der Betrachtung im Zeitablauf aber noch zu zeigen ist, bilden die Staatssekretäre mit Kabinettsrang eher eine Ausnahme denn ein häufig auftretende Variante. Ob nun also die Unterscheidung Politikerlösung versus Beamtenlösung oder die hier vorgenommene gewählt wird, an den generell identifizierbaren Trends verändert dies nichts.

Zudem ist eine weitere mögliche Konstellation von Belang, welche gegenwärtig im Saarland und in Thüringen praktiziert wird. So besteht die Möglichkeit, zeitgleich zum Bevollmächtigten einen Minister für den Geschäftsbereich Bundesangelegenheiten in der Landesvertretung zu haben. Wie bereits bei der Darstellung der Aufgaben des Bevollmächtigten erwähnt, handhabt der Bundesrat diesen Umstand in Bezug auf die Partizipation am Ständigen Beirat recht pragmatisch.

69 Vgl. Landtag von Baden-Württemberg (1998): S.4300
70 Vgl. http://www.bayern.de/Kabinette-seit-1945-.316.18294/index.htm
71 Vgl. http://www.sk.sachsen.de/14913.htm
72 Vgl. Zumschlinge 1986: S.343; vgl. Schrenk 2010: S.361

Eine Betrachtung der Entwicklung der Bevollmächtigten beim Bund muss also erstens eine Unterscheidung nach dem Status des Bevollmächtigten erfolgen. Zweitens, für den Fall eines Bevollmächtigten mit dem Status eines Ministers, sollte unterschieden werden, ob die Vertretung des Landes die Hauptaufgabe oder nur eine „Nebentätigkeit“ darstellt. Im Falle eines Staatssekretärs bzw. Staatsrates muss festgestellt werden, ob der Bevollmächtigte dessen ungeachtet Kabinettsrang genießt. Viertens muss beachtet werden, ob parallel zum Bevollmächtigten ein Minister für Bundesangelegenheiten tätig war. Die im weiter unten präsentierte Abbildung ermöglicht die Differenzierung nach den vier genannten Kriterien.

V.a.i. Vorgehensweise zur Erstellung der Abbildung

Die nachfolgende Abbildung bietet eine Übersicht über die Entwicklung der Position des Bevollmächtigten beim Bund der 16 Bundesländer. Datengrundlage für die Abbildung bildet eine beim Dokumentationsservice des Bundesrates angeforderte Aufstellung der Bevollmächtigten seit 1949 einschließlich deren Status. Aus diesen Informationen wurde eine Datenbank angelegt, welche dann um weitere Informationen ergänzt wurde. Über die Recherche in den Plenarprotokollen des Bundesrates und teilweise vorhandenen Dokumentationsangeboten der Landesverwaltungen konnte für die Bevollmächtigten mit Ministerrang die Information über die genaue Abgrenzung ihres Geschäftsbereiches ermittelt werden. Für die Verarbeitung wurde aber letztlich nur unterschieden, ob die Vertretung des Landes als Hauptaufgabe oder Nebenaufgabe wahrgenommen wurde. Zu Grenzfallentscheidungen kam es, wenn ein Minister mehrere aber deutlich artverwandte Geschäftsfelder zu bedienen hatte, bspw. Bundes- und Europaangelegenheiten. In diesen Fällen wurde der entsprechende Bevollmächtigte als Minister mit der Hauptaufgabe Bevollmächtigter klassifiziert, mit dem Argument, dass hier die Vertretungsaufgabe nicht untergeordnet ist, sondern den Kern des Aufgabenbereichs des Ministers trifft. Eindeutig als Nebenaufgabe war die Vertretung beim Bund hingegen einzuordnen, wenn ein Minister bspw. die Geschäftsbereiche Finanzen und Bevollmächtigter beim Bund auf sich vereinte.

Des Weiteren muss zur Erläuterung der Abbildung klargestellt werden, dass zu ihrer Vereinfachung für ein Jahr jeweils nur eine Konfiguration der zuvor benannten Kriterien abgebildet werden konnte, da eine feinere chronologische Untergliederung technische und optische Schwierigkeiten bereitet hätte. Daher stellt das Kästchen für das jeweilige Jahr und Bundesland den Zustand dar, welcher während des Jahres am längsten bestanden hat, i.d.R. also mehr als sechs Monate. Für die inhaltliche Aussagekraft der Abbildung bedeutet dies, dass einige kurzfristige Konstellationen keinen Ein-

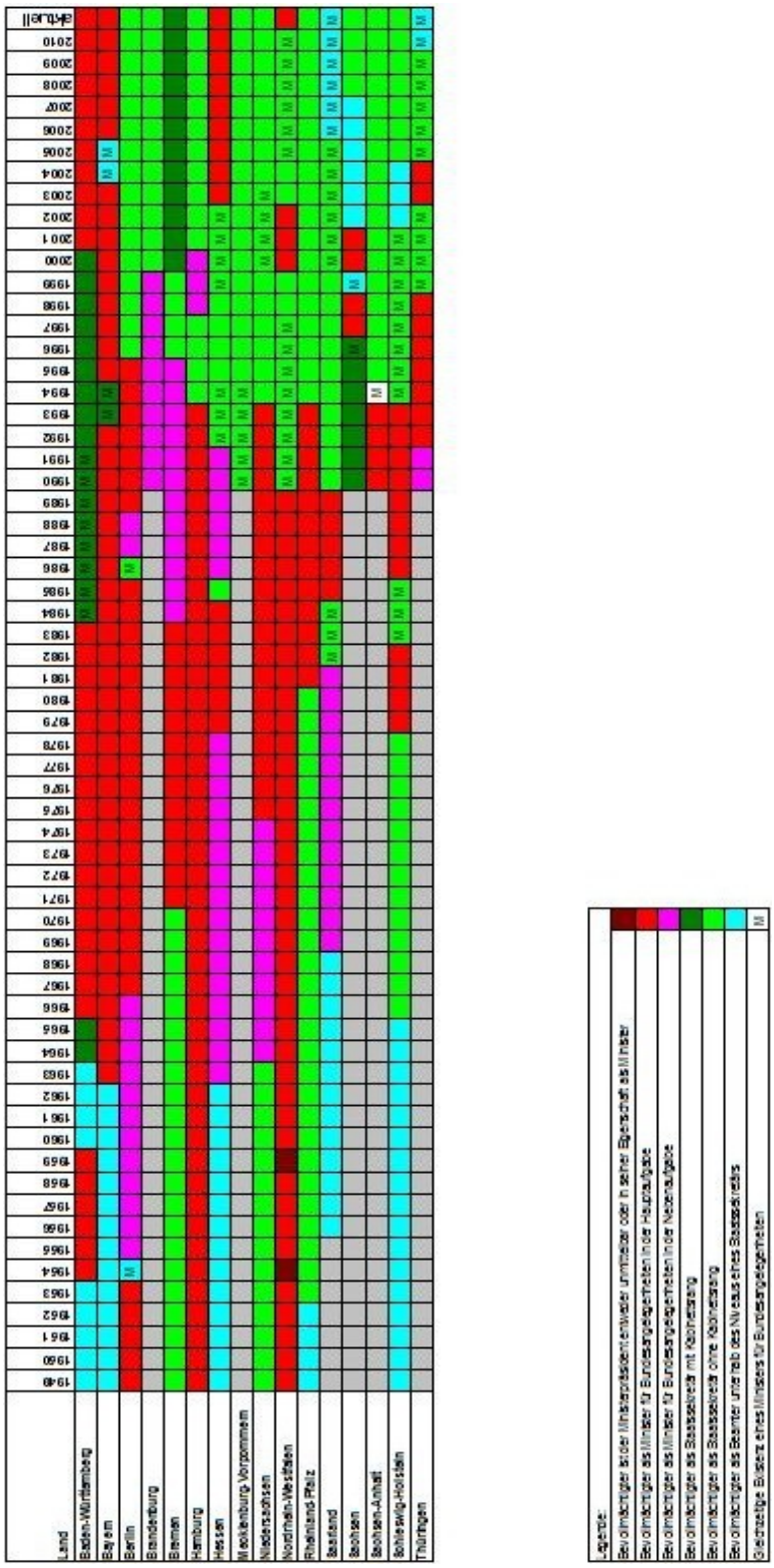
gang in die Abbildung gefunden haben. Wenn allerdings der Zweck der Grafik damit umschrieben wird, die langen Entwicklungslinien der Position des Bevollmächtigten zu verfolgen, dann sind kurze Intermezzi, in den meisten Fällen ohnehin nur von den Landesregierungen eingerichtete Übergangslösungen, von äußerst geringer Bedeutung und dürfen getrost vernachlässigt werden.

V.b. Beschreibung der Entwicklung seit 1949

Die Abbildung 2 veranschaulicht die Entwicklung in der Besetzung der Position des Bevollmächtigten beim Bund durch die Länder. Deutlich erkennbar ist dabei zunächst die von *Laufer/Wirth* thematisierte Entwicklung, beginnend um das Jahr 1963, die Bevollmächtigten beim Bund mit dem Status eines Ministers zu versehen.[73] Diese Entwicklung setzt sich über den von *Laufer/Wirth* betrachtetenen Zeitraum – welcher 1970 endet – hinaus fort und hält über die ganzen 1970er Jahre an. Als Höhepunkt dieser Entwicklung kann das Jahr 1981 betrachtet werden, in welchem alle elf damaligen Bundesländer einen Minister als Bevollmächtigten beim Bund aufweisen konnten. Zehn von diesen hatten sogar den Geschäftsbereich Bundesangelegenheiten als ausschließlichen oder hauptsächlichen. Lediglich das Saarland bildet eine Ausnahme, wo der Minister für Rechtspflege Franz Becker zu diesem Zeitpunkt das Amt des Bevollmächtigten als zusätzliches ausübte. Der hohe Stand von Ministern als Bevollmächtigten wird bis zum Anfang der 1990er Jahre aufrecht erhalten. Lediglich Baden-Württemberg ernennt 1984 einen Staatssekretär zum Bevollmächtigten. Allerdings hat dieser ebenfalls Kabinettsrang und ist damit Mitglied des Bundesrats. Zusätzlich hat das Land ab 1984 einen Minister für Justiz und Bundesangelegenheiten, so dass den Bundesangelegenheiten in diesem Zeitraum durchaus ein starkes Maß an Beachtung nicht abgesprochen werden kann. Gegen Mitte der 1990er Jahre kommt es dann zu einer rapiden Abnahme der Anzahl der Minister. Besonders der Übergang zwischen den Jahren 1993 und 1994, von neun auf vier Minister, ist herauszuheben. Die zu diesem Zeitpunkt erreichte Anzahl von Ministern stabilisiert sich mit geringen Schwankungen auf niedrigem Niveau bis zum heutigen Tag. Eine weitere Beobachtung ist, dass die Abkehr von der Ernennung von Ministern als Bevollmächtigte beim Bund die Etablierung der Staatssekretäre in diesem Amt im gleichen Zeitraum zur Folge hat. Ebenfalls zwischen den Jahren 1993 und 1994 wird diese Praxis zum Regelfall, während der Status eines Ministers die Ausnahme bildet. Eine gewisse Beständigkeit in Bezug auf die Ernennung eines Ministers lässt sich seit Anfang des neuen Jahrtausends für Baden-Württemberg, Bayern und Hessen feststellen. In anderen Ländern hatten derartige Konfigurationen seitdem stets nur wenige Jahre bestand.

73 Vgl. Laufer/Wirth 1974: S.46

Abbildung 2: Die Entwicklung des Status der Bevollmächtigten beim Bund[74]



74 Für das Land Baden-Württemberg sind für die Jahre bis zu dessen Gründung die Bevollmächtigten des Vorgängerlandes Würrtemberg-Baden vemerkt.

Hochrangige Beamte unterhalb des Ranges eines Staatssekretärs – Ministerialdirektoren und -dirigenten – waren vor allem in den Anfangsjahren der Bundesrepublik gehäuft Bevollmächtigte beim Bund. In den 30 Jahren zwischen 1968 und 1998 spielten sie hingegen überhaupt keine Rolle. Erst im letzten Jahrzehnt nehmen einige Landesregierungen wieder die Dienste von Ministerialdirigenten als Bevollmächtigte in Anspruch, zumeist in Kombination mit einem Minister für Bundesangelegenheiten. Die Kombination eines beamteten Bevollmächtigten gemeinsam mit einem Minister für Bundesangelegenheiten wird zum ersten Mal am Anfang der 1980er Jahre durch das Saarland praktiziert und etablierte sich in der Folge als mögliche Konfiguration.[75] Besonders seit dem Beginn der 1990er Jahre scheint sich die Konstellation Beamter plus Minister für Bundesangelegenheiten einer gewissen Beliebtheit zu erfreuen.

Des Weiteren ist festzustellen, dass bereits seit einem Jahrzehnt bei Bevollmächtigten im Ministerrang die Vertretung des Landes die klare Kernaufgabe darstellt. Der letzte, welcher zwei sehr unterschiedliche Aufgabenbereich vereinte war der Hamburger Senator Willfried Meier, der neben der Aufgabe als Bevollmächtigter auch Präses der Stadtentwicklungsbehörde war. Die frisch ernannt Nordrhein-Westfälische Ministerin für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien könnte aufgrund der Zuständigkeit für letztgenannten Bereich hier eventuell ebenfalls zugeordnet werden. Allerdings lässt die Aufzählung der Geschäftsbereiche eher die klare Schwerpunktsetzung auf die Vertretungsaufgabe erkennen. In jedem Fall erscheint es unwahrscheinlich in der Zukunft noch einmal einen Bevollmächtigten beim Bund zu erleben, der zeitgleich das Amt eines Ministers der Finanzen, der Justiz oder für Wissenschaft und Kunst einnimmt. Hingegen ist die Kombination von Bundes- und Europaangelegenheiten seit einiger Zeit gängige Praxis. Gegenwärtig vereinen die Minister Baden-Württembergs, Bayerns und Nordrhein-Westfalens diese Geschäftsbereiche auf sich. Der aktuelle Hessische Minister für Bundesangelegenheiten Boddenberg hat, anders als seine Vorgänger, die Verantwortung für den europäischen Bereich nicht mehr.[76]

V.c. Implikationen des Ministerrangs

Da im Anschluss Erklärungsansätze für die Entwicklung des Verhältnisses von Ministern gegenüber Beamten in der Position des Bevollmächtigten präsentiert werden sollen, erscheint es geeignet zunächst die mit der jeweiligen Konfiguration verbundenen Implikationen darzustellen.

75 Für den Zeitraum eines Jahres wurde dies bereits 1954 durch Berlin praktiziert. Der Senator für Bundesangelegenheiten war in dieser Zeit Friedrich Haas, der hauptsächlich das Finanzressort leitete und vermutlich deshalb nur mit Schwierigkeiten den Aufgaben eines Bevollmächtigten im fernen Bonn hätte nachkommen können.

76 Dieser liegt nun beim stellvertretenden Ministerpräsidenten Jörg-Uwe Hahn (FDP). Vgl. http://www.hessen.de/irj/hessen_Internet?cid=d6ba95c1ae45090b138aeb63ec781638.

Laufer kommt zu dem Ergebnis, dass Rangunterschiede keinen Einfluss auf das persönliche Verhältnis der Bevollmächtigten untereinander zur Folge haben. Vielmehr würden andere Kriterien, wie „Aufgeschlossenheit, Kooperationswilligkeit und die Beachtung eines gewissen Gruppengeistes“[77], für Hoch- und Geringschätzung innerhalb dieser Gruppe von Bedeutung sein. Die mit den Vertretern der Landesvertretungen im Rahmen der vorliegenden Arbeit geführten Interviews bestätigen diese Sichtweise. Vielmehr werden weiterhin individuelle Kompetenzen als maßgeblich für das Ansehen eines Bevollmächtigten betrachtet: „ […] Auf so einer Ebene, da diskutiert man dann auch formal. Und wer gut argumentiert hat […] ein höheres Gewicht als der, der nicht so gut ist. Das ist unabhängig davon, was Sie für einen Titel tragen, in dieser Gewichtsklasse. In dieser Ebene gibt es auch sehr starke Staatssekretäre und die brauchen keinen Ministertitel, die können ihre Meinung auch so sehr stark vertreten.“[78]

Von *Laufer* wird jedoch festgestellt, dass sich Komplikationen in Zusammenhang mit dem Status des Bevollmächtigten eher im Außenverhältnis äußern.[79] Hierunter können vor allem die formalen Unterschiede zwischen beamteten Bevollmächtigten und Ministern summiert werden. Wie Art. 51 Abs. 1 GG ergibt, können lediglich Mitglieder der sechzehn Landesregierungen Mitglieder des Bundesrats sein. Ein Bevollmächtigter im Ministerrang bedarf folglich aus rechtlicher Perspektive keiner Begleitung durch ein weiteres Mitglied der Landesregierung, um die Abstimmungsfähigkeit des Landes im Plenum zu gewährleisten. Bevollmächtigte mit Beamtenstatus hingegen sind auf die Begleitung eines Ministers bzw. Senators oder des Regierungschefs höchstpersönlich angewiesen. Manche Landesverfassungen lassen unter bestimmten Bedingungen auch Staatssekretäre als Mitglieder der Landesregierung zu, welches auch für den Bevollmächtigten vom Bund von Bedeutung sein kann. Für Baden-Württemberg zwischen 1984 und 2000 sowie seit dem Jahr 2000 für Bremen waren bzw. sind Staatssekretäre mit Kabinettsrang in der Landesvertretung tätig, für einige Jahre auch als Bevollmächtigte Bayerns und Sachsens. Die zu diesem Zweck vollführte Verfassungsänderung Bremens macht deutlich, dass, obwohl eine Verfassungsänderung selbstverständlich einen hohen Aufwand erfordert, durch eine pragmatische Handhabe, die absolute Notwendigkeit eines Ministerstatus für die Mitgliedschaft im Bundesrat nicht gegeben ist, sondern dies, wenn angestrebt, auch auf anderem Wege erreicht werden kann.

77 Laufer/Wirth 1974: S.46
78 Interviews
79 Vgl. Laufer/Wirth 1974: S.46

Ebenfalls an einen Ministerposten – erneut mit den bekannten Ausnahmen – ist die formale Zugehörigkeit zum Kabinett verbunden, welchem in seiner Beschaffenheit als Kollegialorgan in den Landesverfassungen eine bedeutende Stellung eingeräumt wird. Als Mitglied der Landesregierungen ist eine Bevollmächtigter im Rang eines Ministers in die dort stattfindenden Entscheidungsvorgänge auch auf verfassungsrechtlicher Basis eingebunden. Die Beschreibung der Aufgaben der Bevollmächtigten beim Bund relativieren diesen Aspekt allerdings insoweit, als es der Regelfall ist, dass die Bevollmächtigten an den Kabinettssitzungen der Landesvertretungen teilnehmen, unabhängig davon, ob sie Beamter oder Minister sind. Ihre besondere Bedeutung liegt in der bereits beschriebenen Relaisfunktion, welche zum einen Informationen aus dem bundespolitischen Geschehen an den Kabinettstisch bringt und zum anderen die dort getroffenen Beschlüsse und Vorhaben in der Hauptstadt vertritt.

Die mit dem Ministerrang einhergehenden Implikationen beschränken sich also im Wesentlichen auf formale Aspekte, während sich die regierungsinternen Vorgänge nicht wesentlich unterscheiden, insofern auf die Vertretungsfunktion beim Bund abgestellt wird. Bei Ministern können hingegen weitere Geschäftsbereiche hinzukommen, die deren Tätigkeitsfeld über die Vertretung beim Bund hinaus ausweiten. Zumeist werden die Europaangelegenheiten ebenso dem Minister für Bundesangelegenheiten zugeordnet, besonders in der Vergangenheit waren aber auch nicht derartig naheliegende Kombinationen zu beobachten. Alles in allem erscheint die Außenwirkung eines Ministers für Bundesangelegenheiten als Bevollmächtigtem aber eine größere Bedeutung zu haben als rein praktische Erwägungen. Von einem Gesprächspartner wurde z.B. auf die protokollarische Rangfolge verwiesen, nach der ein Minister stets über einem Staatssekretär oder anderen Beamten anzusiedeln ist.[80] Ein aus heutiger Sicht vielleicht eher weniger gewichtiges Argument, das aber zu Bonner Regierungszeiten von größerer Bedeutung gewesen sein könnte, besteht in eben diesen protokollarischen Unterschieden. Für einen Minister, im Gegensatz zu einem Staatssekretär, hätten im „betonten Bonner Level-Denken“[81] protokollarische Hemmnisse bestanden, sich direkt an Bundesminister, Fraktionschefs und andere hochrangige politische Persönlichkeiten zu wenden um dort einzuwirken.[82]

Dass mittlerweile vorherrschende Bild, nachdem ein Bevollmächtigter im Ministerrang eher die Ausnahme als die Regel ist, kann auf eine abnehmende Bedeutung protokollarischer Bedenken zurückzuführen sein. Ebenso gut kann aber auch die Bedeutung der Bevollmächtigten sich gewandelt

80 Vgl. Interviews
81 Kunze 1968: S.83 zitiert nach Kabierschke 1970: S.159
82 Vgl. Kabierschke 1970: S.159

haben. Mit, zum Zeitpunkt der Durchführung der Interviews, drei Ministern als Bevollmächtigten an den Spitzen der Landesvertretungen Baden-Württembergs, Bayerns und Hessens, verstärkt sich die Vermutung, dass dem Gedanken der Repräsentativität eine wichtige Rolle zukommt. Wie von einem Gesprächspartner geäußert, handele es sich bei diesen um „große und wichtige Länder" für die es immer noch eine Selbstverständlichkeit"[83] sei, einen Minister in Berlin zu haben. Möglicherweise erklärt dies auch den Schritt der neuen Landesregierung Nordrhein-Westfalens, mit diesen anderen „großen und wichtigen Ländern" gleichzuziehen und ebenfalls eine Bevollmächtigte im Ministerrang zu etablieren.

V.d. Erklärungsansätze

Die im Zeitverlauf festgestellten Wandlungen im typischen Status der Bevollmächtigten beim Bund gilt es im Folgenden mit Erklärungsansätzen zu unterfüttern. Die im vorherigen Abschnitt dargestellten Implikationen des Ministerrangs, welche im Wesentlichen Ergebnisse der Experteninterviews sind, geben erste Hinweise darauf, welche Überlegungen bei Veränderungen des Status von Bevollmächtigten eine Rolle spielen könnten. Von großer Wichtigkeit, zumindest im Verständnis einiger Landesregierungen, scheint die Repräsentation des Landes nach außen zu sein. Womöglich unterstreicht ein Minister für Bundesangelegenheiten das Selbstverständnis des Landes als besonders wichtiges Mitglied im föderalen System der Bundesrepublik.

Wie nun ist die im Zeitablauf durchaus stark gewandelte typische Stellung der Bevollmächtigten zu erklären? Grob zusammengefasst lassen sich zwei Umbrüche feststellen. Ein erster zu Beginn der 1960er Jahre, als die Länder sich für Bevollmächtigte im Ministerrang und gegen beamtete Bevollmächtigte, zumeist Ministerialdirektoren und -dirigenten, entschieden. Erklärungsansätze hierfür können mit einer gewissen Bonner Mentalität in Zusammenhang gebracht werden. Danach wurde der Status eines Ministers als geeigneter erachtet, um den Aufgaben des Bevollmächtigten, zu der auch insbesondere die Wahrnehmung der Kontakte zu hochrangigen politischen Vertretern des Bundes und den Bundestagsabgeordneten gehören, wahrzunehmen. Sicherlich spielte für die einzelnen Landesregierungen, welche sich entschieden Bevollmächtigte im Ministerrang einzuführen, auch das Bestreben eine Rolle, gegenüber den anderen Bundesländern nicht ins Hintertreffen zu geraten, weil der Bevollmächtigte aufgrund protokollarischer Hindernisse nur eingeschränkt tätig werden konnte. Demnach hätte die Entwicklung sich selbst verstärkt und zu einer knapp 30-jährigen Periode geführt, in welcher die Bevollmächtigten beim Bund fast ausschließlich Ministerrang hatten.

83 Vgl. Interviews

Die seit Anfang der 1990er Jahre bestehende Tendenz, wieder mehr auf beamtete Bevollmächtigter anstelle von Ministern zu setzen, wird von *Zumschlinge* auf „interne sachliche und/oder personelle Überlegungen“[84] zurückgeführt, wie beispielsweise eine stärkere Anbindung an die Staatskanzlei. Weniger lägen die Motive hingegen in der Außenwirkung der Bevollmächtigten.[85] Vermutlich liegt er mit dieser Aussage zumindest zum Teil richtig.[86] Eine stärkere Anbindung an die Staatskanzlei bietet insofern einen schlüssigen Erklärungsansatz, als sie mit einem zunehmenden bundespolitischen Profilierungsbestreben der Ministerpräsidenten einher zu gehen scheint. Diese nehmen, auch nach der Auffassung einiger Interviewpartner, mittlerweile eine wichtigere Stellung in bundespolitischen Auseinandersetzungen ein, wie sich u.a. auch aus der stärkeren Bedeutung informeller Koordinationen – Ministerpräsidentenkonferenzen, Bund-Länder-Gespräche, Kamingespräche mit der Kanzlerin – ergibt.[87] Dementsprechend sei die Bestellung eine Bevollmächtigten im Staatssekretärsrang, welcher organisatorisch Teil der Staatskanzlei ist, eine logische Konsequenz aus dieser Entwicklung. Diese Organisation kann also die Intention des Ministerpräsidenten unterstreichen, selbst direkt stärker in die Bundespolitik eingreifen zu können.[88] Ein Gesprächspartner verwies zudem darauf, dass in der Vergangenheit die Bundesangelegenheiten auch einige Male einem anderen Ressort zugeordnet waren, was sich aber nicht bewährt habe, da auf diesem Wege zusätzlicher Koordinationsbedarf mit der Staatskanzlei angefallen sei.[89] Die seit langer Zeit nicht mehr auftretende Kombination der Bundesangelegenheiten mit einem fremden Ressort ist vermutlich auch Resultat derartiger Feststellungen. Eine Einordnung in die Staatskanzlei aus Gründen der Hervorhebung des Ministerpräsidenten sowie Gründen der Erleichterung der Koordination können daher eventuell als Gründe für die größer gewordene Bedeutung der Bevollmächtigten ohne Ministerrang angesehen werden. Die verbleibenden vier Bevollmächtigten im Ministerrang sind ja ebenfalls in die Hierarchien der jeweiligen Staatskanzleien integriert. Ihr Ministerstatus ist vermutlich Ausfluss von „Anspruch und Programm“[90] ihrer jeweiligen Landesregierung sowie föderalen Selbstbewusstseins und innerstaatlicher Kontinuitäten. *Peter März* kommentiert zu diesem Umstand: „In Bayern ist derzeit (Stand Juni 2006) innerhalb der Staatsregierung Staatsminister Sinner für die Leitung der Staatskanzlei, Staatsministerin Müller für die Bundes- und Europaangelegenheiten zuständig. Gleichwohl kann es doch keinen Zweifel daran geben, dass die Ministerpräsidenten sich jeweils selbst als die ei-

84 Zumschlinge 1994: S.528
85 Vgl. Zumschlinge 1994: S.528
86 Nämlich in Bezug auf die Sachzusammenhänge. Die Außenwirkung so erscheint es, hat in einigen Ländern größere Bedeutung, in anderen offensichtlich geringere.
87 Vgl. Interviews
88 Vgl. Schrenk 2010: S.361
89 Vgl. Interviews
90 Vgl. Interviews

gentlichen Herren des Verfahrens in der „Außenpolitik“ ihres Landes gegenüber dem Bund wie auf der europäischen Ebene betrachten.“[91]

Einen Einfluss auf den Status der Bevollmächtigten hatte vermutlich auch die europäische Integration und die mit ihr einhergehenden Versuche der Länder, auch auf europäischer Ebene für die eigenen Interessen einzutreten. Die europapolitischen Strategien der Bundesländer nehmen vielfältige Ausprägungen an, die sich zum einen nach dem Adressaten – EU-Ebene oder nationale Ebene – zum anderen nach dem Ziel – Einflussnahme oder Bewahrung der bestehenden Kompetenzen – differenzieren lassen.[92] Unabhängig von den jeweiligen Strategien ist aber festzustellen, dass sich die Aktivitäten und die Einflussmöglichkeiten der Länder in Brüssel vervielfacht haben. Die zu Beginn der 1980er Jahre dort errichteten Informationsbüros sind mittlerweile zu stattlichen Vertretungen geworden, deren Aufgabenbereich sich stark ausgeweitet hat, von der eher passiven Beobachtung und Kenntnisnahme der Brüsseler Vorgänge hin zur aktiven Einflussnahme als Lobbyist und Vertreter des Landes im europäischen Mehrebenensystem.[93] Die Aufwertung der Europaangelegenheiten hatte auch ihre Konsequenzen für die Bevollmächtigten beim Bund. Viele Bevollmächtigte im Ministerrang wurden gegen Ende der 1970er Jahre zu Europabeauftragten ihrer Landesvertretungen gemacht und dann in der Mitte der 1980er Jahre z.T. mit dem Aufbau der europäischen Verbindungsbüros der Länder beauftragt.[94] Die Europaangelegenheiten wuchsen also von Anfang an in die Zuständigkeitsbereiche der Ministers für Bundesangelegenheiten hinein. Sechs der im Vorgriff auf den Vertrag von Maastricht eingerichteten Europaressorts wurden in der Folge mit den Bundesangelegenheiten zusammengefasst, weitere sechs in die Staats- bzw. Senatskanzleien integriert. Angesichts der immer stärker zunehmenden Bedeutung Europas, fällt es nicht schwer zu vermuten, dass die gleichzeitige Obhut für Bundes- und Europaangelegenheiten schwierig zu vereinbaren wurde, wenn das Amt des Bevollmächtigten die Präsenz am Standort des Bundesrats als notwendig voraussetzte. Eine naheliegende Lösung erscheint daher, einen beamteten Bevollmächtigten vor Ort zu haben, der die Verpflichtungen im Ständigen Beirat des Bundesrats etc. wahrnehmen konnte. Die pragmatische Handhabe bei Koexistenz von beamteten Bevollmächtigten und Minister für Bundesangelegenheiten, wie sie erstmals aufgrund der Saarländischen Konstellation 1981 praktiziert wurde, kommt dieser Aufteilung der Aufgaben entgegen.

91 Vgl. März 2006: S.156
92 Vgl. Große Hüttmann 2006: S.597
93 Vgl. Große Hüttmann 2006: S.597
94 Vgl. Zumschlinge 1986: S.354-355

Auf der anderen Seite kann ein Einfluss der Veränderungen der Wiedervereinigung auf das Verständnis der Bevollmächtigten wohl eher ausgeschlossen werden. Die neuen Länder sehr bemüht sich an die politischen Gepflogenheiten Bonns anzupassen und vollzogen einen zügigen Anpassungsprozess. So begannen drei der fünf neuen Länder ebenfalls mit einem Minister als Bevollmächtigten. Im Jahr 1997 stammten von vier verbleibenden Ministern drei aus den neuen Ländern, so dass diesen eher eine Nachzügler- als eine Vorreiterrolle unterstellt werden kann. Sie passten sich in jedem Fall an eine bereits stattfindende Entwicklung an.

Letztlich muss noch ein weiterer möglicher Beweggrund für die Entwicklung der Stellung der Bevollmächtigten angeführt werden, der als allgemeiner Trend zur Straffung der Landesregierung überschrieben werden könnte.[95] Viele Landesregierungen habe die Zahl ihrer Ressorts, auch aus Kostengründen, heruntergeschraubt. Der Posten des Bevollmächtigten beim Bund erscheint ideal, um ein Zeichen für die haushaltspolitischen Konsolidierungsbemühungen zu setzen, da seine Besetzung ohnehin stets eine hohe Varianz an Konfigurationen aufwies. Zudem wäre ein Minister für Bundesangelegenheiten womöglich einer der ersten von einer kritischen Öffentlichkeit als überflüssig identifizierten Posten. Ein Gesprächspartner gab seiner Vermutung Ausdruck, es würde die Frage gestellt werden, ob es eigentlich ein Ministergehalt wert sein, was sich in Berlin abspiele.[96] Im Moment müsse man sagen, „sei nicht die Zeit für Minister.“[97]

VI. Schlussbemerkungen

Nach Adalbert Seifriz, ehemals Bevollmächtigter Baden-Württembergs beim Bund, ist die Stellung des Bevollmächtigten „eine der vielseitigsten und interessantesten politischen Positionen, die der Föderalismus hervorgebracht hat.“[98] Dieser 1969 getätigte Befund lässt sich wohl bis heute festhalten, obwohl die Ansiedlung der Tätigkeit im schnelllebigeren Berlin der Stellung des Bevollmächtigten wohl noch zusätzliche Attraktivität verliehen hat.

Es zeigt sich, welche großen Wandlungen das Verständnis der Bevollmächtigten vom Bund in den mehr als 60 Jahren der Geschichte der Bundesrepublik ausgesetzt waren. Die Stellung als Bevollmächtigter hat sich im Einklang mit den politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen verändert. Wie *Zumschlinge* es darlegt: „Die Struktur der Landesvertretungen ist durch ihre Vielge-

95 Vgl. Interviews
96 Vgl. Interviews
97 Interviews
98 Vgl. Seifriz 1969 zitiert nach Kabierschke 1970.

staltigkeit und den ständigen Wandel sichtbarer Ausdruck der Lebendigkeit unseres Föderalismus.“[99] Eine exakte Bestimmung der kausalen Ursachen für die feststellbaren Entwicklungen lässt sich hingegen kaum treffen. Da die letztendliche Organisationsgewalt über die Landesvertretungen je nach Landesverfassung in den Händen des Regierungschefs oder der Landesregierung als ganzes liegt, sind es deren Überlegungen, die u.a. über den Status des Bevollmächtigten entscheiden. Sehr wahrscheinlich ist allerdings, dass die Rahmenbedingungen dazu verleiten, das Denken in die eine oder andere Richtung zu lenken und die selben Veränderungen der Rahmenbedingungen bei den einzelnen Ländern zu ähnlichen Konsequenzen führen. Die in der vorliegenden Arbeit gewählte Vorgehensweise, welche die Entwicklung aus einer räumlichen und chronologischen Makroperspektive heraus betrachtet, bietet den Vorteil, die großen Tendenzen identifizieren zu können und Erklärungsansätze zu liefern. Über die einzigartigen Entscheidungen von Landesregierungen und deren letztendliche Motivation für die Wahl einer Variante können hingegen keine Aussagen getroffen werden. Wahrscheinlich ist, dass neben den hier behandelten großen Entwicklungslinien, vor allem bundeslandspezifische Argumente ein Rolle spielen. Beispielsweise kann eine Stellung als Minister für Bundesangelegenheiten als zusätzlicher Posten betrachtet werden, der im Zuge von Koalitionsverhandlungen eine als arithmetisch gerecht empfundene Lösung zur Verteilung der Kabinettssitze zwischen den Koalitionspartnern vereinfacht. Ebenso können der Wunsch zur Abgrenzung von der Vorgängerregierung, insbesondere nach einem vollständigen Regierungswechsel, sowie innerstaatliche Kontinuitäten eine Rolle spielen. Letztere würden bedeuten, dass das Rechtfertigungsbedürfnis, für die Wahl einer Alternative die bereits zuvor praktiziert wurde, deutlich geringer ist.

Die Vielfalt der Motive und Einflüsse auf den Status der Bevollmächtigten ist ebenso groß wie die Vielzahl der unterschiedlichen Konfigurationen die seit Gründung der Bundesrepublik in den Ländern zu finden waren. Die Landesvertretungen und die Bevollmächtigten an ihrer Spitze sind damit Ausdruck der föderalen Vielfalt – vom hanseatischen Pragmatismus Bremens bis zum freistaatlichen Selbstbewusstsein Bayerns.

99 Zumschlinge 1986: S.347

VII. Literatur

VII.a. Primärquellen[100]

Bayrische Verfassung (http://www.bayern.landtag.de/cps/rde/xbcr/landtag/dateien/Bayerische_Verfassung_Lesezeichen_BF.pdf)

Bundesrat: Plenarprotokolle seit 1949. (http://www.bundesrat.de/cln_171/nn_1959764/DE/parlamentsmaterial/plenarprotokolle/Jahresverzeichnisse/plpr1994-node.html?__nnn=true)

Freie und Hansestadt Hamburg, Pressestelle des Senats: Übersicht über die Senate seit 1945.

Gemeinsame Geschäftsordnung der Landesregierung und der Ministerien in Niedersachsen (GG0). Vom 30.03.2004. (http://www.recht-niedersachsen.de/11120/ggo.htm)

Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien des Landes Hessen (GGO). Stand Mai 2005. (http://starweb.hessen.de/cache/hessen/ggo.pdf)

Geschäftsordnung des Senats der Freien Hansestadt Bremen. Ausgegeben am 30 Juli 2007. (http://www.rathaus.bremen.de/sixcms/media.php/13/ABl_2007_07_30_Nr_093_Geschaeftsordnung%20Senat.pdf)

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.

Interview mit einem Vertreter der Landesvertretung Baden-Württembergs am 28.05.2010[101]

Interview mit einem Vertreter der Landesvertretung Bayerns am 10.06.2010

Interview mit einem Vertreter der Landesvertretung Brandenburg am 28.05.2010.

Interview mit einem Vertreter der Landesvertretung Bremens am 04.06.2010.

Interview mit einem Vertreter der Landesvertretung Niedersachsens am 28.05.2010.

Interview mit einem Vertreter der Landesvertretung Mecklenburg-Vorpommerns am 04.06.2010.

Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947 in der Fassung der Gesetze vom 01.09.2009. (http://www.bremische-buergerschaft.de/uploads/media/Landesverfassung_01.pdf)

100 Bei den angegebenen Internetquellen, die sich über mehr als eine Zeile erstrecken, ist zu berücksichtigen, dass es zum Abruf des Links der Entfernung der durch den Zeilenumbruch bedingten Leerstelle bedarf.

101 Aus Gründen der Anonymisierung ist, bis auf wenige Stellen, an denen ein direkter Bezug zum Land hergestellt wird, im Text nicht identifizierbar, aus welchem Interview ein direktes oder indirektes Zitat stammt.

Landtag von Baden-Württemberg: Plenarprotokoll 12/55 vom 11.11.1998. (http://www.landtag-bw.de/Wp12/Plp/12_0055_11111998.pdf)

Verzeichnis der Bevollmächtigten der Länder beim Bund. Stand vom 15.Juli.2010. Auf Anfrage erstellt vom Parlamentsdienst des Bundesrates auf der Grundlage interner Dokumente.

Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953 in der Fassung der Gesetze vom 23. Mai 2000. (http://www.lpb-bw.de/bwverf/Landesverfassung-BW.pdf)

VII.a.i. Webseiten

http://bremen.beck.de

http://edas.landtag.sachsen.de/?page=/parlamentsdokumentation/sprechbeitraege/dokumentennummer.aspx

http://starweb.hessen.de/starweb/LIS/dokumentenarchivstart.htm?plenarprotokolle.htm

http://www.bayern.landtag.de

http://www.bayern.de/

(http://www.bayern.de/Kabinette-seit-1945-.316.18294/index.htm)

http://www.baden-wuerttemberg.de

(http://www.baden-wuerttemberg.de/de/Ministerpraesidenten_seit_1952/108583.html)

http://www.berlin.de

(http://www.berlin.de/rbmskzl/rbm/senatsgalerie/index.html)

http://www.bremische-buergerschaft.de/

http://www.bundesrat.de

http://www.buergerschaft-hh.de/parldok/

http://www.dokumentation.landtag-mv.de/parldok/

http://www.hessen.de

(http://www.hessen.de/irj/servlet/prt/portal/prtroot/slimp.CMReader/HStK_15/HStK_Internet/med/e07/e0713fdf-7f15-621f-012f-31e2389e4818,22222222-2222-2222-2222-222222222222)

http://www.landesrecht-bw.de

http://www.landesvertretung.bremen.de

(http://www.landesvertretung.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen02.c.738.de)

http://www.landtag.sachsen-anhalt.de

http://www.landtag.nrw.de

(http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_II/II.2/Archiv/mdldat/Landesregierungen/0000_Landesregierungen.jsp)

(http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/Webmaster/GB_I/I.1/Protokolle_und_Tagesordnungen.jsp)

http://www.landtag.rlp.de

(http://www.landtag.rlp.de/Internet-DE/nav/185/1855c523-f3ea-a01b-e592-6bf983c6eaca.htm)

http://www.landtag.sachsen-anhalt.de

http://www.landtag-saar.de/de/aktuelles/395.php

http://lissh.lvn.parlanet.de/shlt/start.html

http://www.niedersachsen.de

(http://www.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=6875&article_id=19879&_psmand=1000)

http://www.nilas.niedersachsen.de/starweb/NILAS/start.html

http://www.parlament-berlin.de

(http://www.parlament-berlin.de/pari/web/wdefault.nsf/vHTML/D12?OpenDocument)

http://www.parldok.thueringen.de/parldok/default2.htm

http://www.parldok.brandenburg.de/starweb/LTBB/start.html

http://www.politische-bildung-brandenburg.de

(http://www.politische-bildung-brandenburg.de/chronik/index.htm)

http://www.recht-niedersachsen.de

http://www.regierung-mv.de

(http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/stk/Organigramm/index.jsp)

http://www.regierung.sachsen.de

http://www.rlp.de

(http://www.rlp.de/ministerpraesident/ministerpraesidenten-von-rheinland-pfalz/)

http://www.saarland.de

(http://www.saarland.de/64674.htm)

http://www.schleswig-holstein.de

(http://www.schleswig-holstein.de/STK/DE/Organisation/Landesvertretung/landesvertretung_node.html)

http://www.sk.sachsen.de

(http://www.sk.sachsen.de/14913.htm)

http://www.stk.niedersachsen.de

(http://www.stk.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=1147&article_id=3401&_psmand=6)

VII.b. Sekundärliteratur

Große Hüttmann, Martin (2006): „Diplomatie mit Lokalkolorit“: Die Vertretungen der deutschen Länder in Brüssel und ihre Aufgaben im EU-Entscheidungsprozess. In: Jahrbuch des Föderalismus. Band 7. Nomos. Baden-Baden. S.595-605.

Kabierschke, Thomas-Michael (1970): Die Bevollmächtigten der Länder beim Bund als Element föderativer Verfassungsordnung. Saarbrücken.

März, Peter (2006): Ministerpräsidenten. In: Schneider, Herbert; Wehling, Hans-Georg (Hrsg): Landespolitik in Deutschland. Grundlagen – Strukturen – Arbeitsfelder. VS. Wiesbaden. S.148-186.

Kunze, Renate (1968): Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik. Stuttgart. 1968.

Laufer, Heinz; Wirth, Jutta (1974): Die Landesvertretungen in der Bundesrepublik Deutschland. Wilhelm Goldmann. München.

Oschatz, Georg-Bernd (2003): Von Bonn nach Berlin – Der Bundesrat und die Länder in der deutschen Bundeshauptstadt. In: Jahrbuch des Föderalismus. Band 4. Nomos. Baden-Baden. S.103-118.

Reuter, Konrad (2007): Praxishandbuch Bundesrat. Verfassungsrechtliche Grundlagen, Kommentar zur Geschäftsordnung, Praxis des Bundesrates. 2., neu bearbeitete Auflage. C.F. Müller. Heidelberg.

Sander, Michael (1987): Vierzig Jahre Landtag des Saarlandes. Landtag des Saarlandes. Saarbrücken.

Schrenk, Klemes H. (2010): Die Vertretungen der Länder beim Bund. In: Schrenk, Klemens H.; Soldner, Markus (Hrsg): Analyse demokratischer Regierungssysteme. Festschrift für Wolfgang Ismayr zum 65. Geburtstag. VS. Wiesbaden. S.359-374.

Schröder, Till; Stegherr, Mirjam (2006): Die stillen Zentren der Macht. Landesvertretungen in Berlin. In: politik & kommunikation. Heft 37. Juni 2006. Helios Media. Berlin. S.12-15.

Westerath, Heribert (1989): Die Landesvertretungen und der Bundesrat. In: Hrbek, rudolf (Hrsg): Miterlebt – Mitgestaltet. Der Bundesrat im Rückblick. Bonn Aktuell. Stuttgart. S.337-347.

Zerr, Michael (2006): Staatskanzleien. In: Schneider, Herbert; Wehling, Hans-Georg (Hrsg): Landespolitik in Deutschland. Grundlagen – Strukturen – Arbeitsfelder. VS. Wiesbaden. S.185-206

Ziegler, Heide (2000): Die Bremer Landesvertretung in Bonn. Geschichte und Geschichten 1949-1999. Bremen.

Zumschlinge, Konrad (1986): Die Landesvertretungen in Bonn: Geschichte, Struktur, Aufgaben. In: Die Verwaltung. Band 19. Duncker & Humblot. Berlin. S.339-361.

Zumschlinge, Konrad; Sierigk, Anette (1994): Die Auswirkungen der Wiedervereinigung Deutschlands und der Integration Europas auf die Vertretungen der deutschen Länder in Bonn, Berlin und Brüssel. In: Die Verwaltung. Band 27. Duncker & Humblot. Berlin. S.525-545.

VII.c. Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1: Die Aufgaben der Landesvertretungen S.7

Tabelle 1: Aktuelle Bevollmächtigte der Länder beim Bund S.18

Abbildung 2: Die Entwicklung des Status der Bevollmächtigten beim Bund S.23

Erklärung

Hiermit erkläre ich an Eides Statt, dass ich die vorliegende Arbeit mit dem Titel

„**Die Bevollmächtigten der Länder beim Bund –**
ihre Entwicklung im Zuge sich wandelnder politischer Rahmenbedingungen“

eigenständig angefertigt und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt habe. Des Weiteren erkläre ich, dass ich alle wörtlichen und indirekten Zitate sowie Grafiken, Tabellen und Abbildungen aus den angegebenen Quellen korrekt gekennzeichnet habe.
Die Arbeit wurde bisher in keinem anderen Prüfungsverfahren eingereicht.

Berlin, den 20.09.2010 Tobias Wolfanger