

Zum Verhältnis von Bund und Ländern

VON MINISTERPRÄSIDENT KARL ARNOLD

Das Grundgesetz hat die bundesstaatliche Struktur der Bundesrepublik mit besonderen Garantien versehen. Änderungen, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder und die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes berührt werden, können auch mit verfassungsändernder Mehrheit nicht beschlossen werden. Das Grundgesetz erklärt sie rundweg als unzulässig. Einen ähnlich starken Verfassungsschutz genießen nur die in Artikel 1 (Menschenrechte) und Artikel 20 (demokratische Ordnung) der Verfassung niedergelegten Grundsätze.

Es ist klar, daß eine solche Unantastbarkeit der bundesstaatlichen Ordnung auf der anderen Seite ganz bestimmte Pflichten für die Partner, also den Bund und die Länder, mit sich bringt, die umso peinlicher eingehalten werden müssen, je stärker die betreffenden Rechte in der Verfassungsordnung verankert sind.

Das Verhältnis zwischen Bund und Ländern ist geschichtlich gewachsen. Die Eigenständigkeit der Teile einerseits und ihre bündische Zusammenfassung andererseits stellen die permanenten Elemente der deutschen Geschichte dar, die den Einheitsstaat, jedenfalls als Rechtsstaat, nie gekannt hat. Dies ist in der Periode, in der der Nationalstaat als günstigster Ausgangspunkt zur Erlangung von Weltgeltung betrachtet wurde, oft sehr bedauert worden. Deutschland sei hierdurch bei der Verteilung der Welt im imperialistischen Zeitalter zu kurz gekommen. Nach den zwölfjährigen Erfahrungen mit dem nationalsozialistischen Einheitsstaat und im Zeichen der Verselbstständigung der früheren Kolonialvölker wird man heute über das Faktum unseres bundesstaatlichen Herkommens anders denken.

Der Bundesstaat ist gewiß keine einfache Staatsform. Er birgt aber Möglichkeiten

einer Integration in sich, die in vielen Einheitsstaaten fehlen. Unterschiedlichkeiten werden bekanntlich nicht dadurch beseitigt, daß man sie ignoriert, und ein Absterben der Vielseitigkeit bedeutet meist kulturellen und geistigen Ruin. Weder das Exempel, das uns der französische und der italienische Einheitsstaat bieten, noch der Superzentralismus Moskauer Prägung reizen zur Nachahmung.

Es ist meiner Ansicht nach grundsätzlich falsch, im deutschen Bundesstaat von einem Antagonismus, ja einer Polarität zwischen Bund und Ländern zu sprechen. Es gibt, glaube ich, wenig Staaten, in denen die Teile und das Ganze in so fruchtbarer Weise zusammengewirkt haben wie gerade in Deutschland. Wie ist denn die Bundesrepublik überhaupt entstanden? Es waren die Länder, die die Voraussetzung für die Bildung der Bundesrepublik geschaffen haben. Ja, die Länder haben den Bund gegründet. Sie haben den Volksvertretern den Auftrag gegeben, in eigener Entscheidung das Grundgesetz abzufassen. Später haben die Landtage die Verfassung der Bundesrepublik, durch die sich die Länder dem Bunde unterordneten, ausdrücklich gebilligt und in Kraft gesetzt. Das Verhältnis von Bund und Ländern ist nach dem Grundgesetz nicht auf Gegensätzlichkeiten, sondern auf Mitwirkung und Zusammenarbeit begründet. Es sind die Länder, die die Bundesgesetze ausführen, und zwar durchweg als „eigene Angelegenheit“, d. h. sie tragen hierfür die Verantwortung und ernten Tadel, wenn dies nicht in zweckmäßiger und einwandfreier Weise geschieht.

An der Flut von Gesetzen, die die Bundesorgane, wozu auch der Bundesrat gehört, beschließen, wird im Publikum zu recht, sehr oft aber auch zu unrecht, Kritik geübt. Wie hätte man ohne eine umfangreiche soziale Gesetzgebung und ohne die Maßnah-

men zur Behebung der Kriegsfolgen auch auskommen können? Diese sehr komplizierten und in der Durchführung recht mühsamen Gesetze werden im Bundesstaat Deutschland durchweg in einer Weise zur Anwendung gebracht, die den Vergleich mit der Verwaltungspraxis der uns umgebenden Einheitsstaaten sehr wohl aushält.

Wenn der deutsche Wiederaufbau in dem Grade gefördert werden konnte, wie dies geschehen ist, so dank des Ineinandergreifens von Regierung des Bundes und eigenverantwortlicher Länderverwaltung. Ohne ein verständnisvolles Zusammenwirken hätte dieses Resultat nicht erzielt werden können.

Natürlich gibt es, wie im Laufe jeder Zusammenarbeit, auch Meinungsverschiedenheiten und Reibungen zwischen Bund und Ländern. Ich glaube, dies ist unvermeidlich. Eine Auseinandersetzung, wie sie zur Zeit über das Finanzverfassungsgesetz stattfindet, ziehe ich jedenfalls schnellen, dafür vielleicht aber unzweckmäßigen Entschlüssen vor. Es ist meiner Ansicht nach aber falsch, in diesen Auseinandersetzungen einen Machtkampf Bund versus Länder sehen zu wollen. Beide sind nicht nur aufeinander angewiesen, sie stellen zusammen den *deutschen Staat* vor.

Es ist richtig: Der Bund hat gewaltige Ausgaben finanzieller Art zu tätigen. Auf ihm lasten die außenpolitische Hypothek, die Besatzungs- und Verteidigungsaufgaben, wichtige Teile der Wiedergutmachung usw. Er wird von vielen Seiten, zumal vom Ausland, scharf unter Druck gesetzt. Die meisten Ausgaben sind in gewisser Weise Durchlaufszahlungen. Seitens der Länder, die insgesamt über weniger als vier Siebtel der Bundesfinanzen verfügen, wird ein verhältnismäßig größerer Teil ihrer Ausgaben zur Befriedigung der sozialen, kulturellen und verkehrsmäßigen Bedürfnisse sowie der Vorhaben des Wohnungsbaus und der Wirtschaft verwandt, abgesehen von bedeutenden Mitteln, die den Gemeinden zufließen. Diese Aufgaben werden im großen und ganzen bleiben. Die Beanspruchung des Bundes ist aber noch in sehr vielem variabel. Manche Ausgaben, für die

jetzt permanente Finanzquellen dem Bunde zufallen sollen, mögen in Zukunft ganz oder doch teilweise fortfallen. Kein Zweifel, die ersparten Mittel würden gewiß nicht brachliegen. Aber besteht nicht die große Gefahr, daß sie zur Deckung neuer Ansprüche aus der außenpolitischen Belastung herangezogen werden, einfach nur, weil sie vorhanden sind? Die Länder verteidigen Interessen des ganzen Bundes, wenn sie darauf achten, daß die sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Bedürfnisse nicht zu kurz kommen. Sie verteidigen damit das Fundament, auf dem das Ganze ruht.

Ich habe keinen Zweifel, daß Bund und Länder in der richtigen Bewertung der Aufgaben, die ihnen aus ihrer Zusammenarbeit erwachsen, das richtige Verhältnis auch bei der Finanzverfassung finden werden. Andererseits sehe ich aber auch keine Tragödie darin, mit Provisorien zu arbeiten, solange uns die Übersicht in Bezug auf das richtige Definitivum fehlt. Es nutzt nichts, stets wiederholte und ebenso häufig widerlegte Behauptungen aufzustellen, daß etwa durch eine Beschneidung der Länderfinanzen Geld gespart würde, das auf andere Weise besser verwandt werden könnte, oder sich auf die schon bis zum Überdruß widerlegte These zu versteifen, eine Bundesfinanzverwaltung sei der Stein der Weisen zur Behebung vieler Schwierigkeiten. Solche Argumente können, da sie falsch sind, leicht eine Bumerangwirkung ausüben. Bund und Länder müssen an einem Strang ziehen. Der Bundesfreundlichkeit der Länder, zu der sie verpflichtet sind, steht die Länderfreundlichkeit des Bundes gegenüber, die gleichfalls die Verfassung fordert.

Nun noch ein Wort über das angeblich so reiche Land Nordrhein-Westfalen. Es ist richtig, das Land an Rhein und Ruhr vermag absolut und auf den Kopf der Bevölkerung berechnet zur Zeit erheblich mehr zu den Bundesfinanzen beizusteuern als der Durchschnitt der anderen Länder. Reich ist dieses Land aber in erster Linie an *Aufgaben* und an schwer zu lösenden Problemen. Nordrhein-Westfalen ist das Land der Flüchtlinge geworden. Hier ist der größte

Nachholbedarf an Wohnungen vorhanden. Der industrielle Apparat, die Wasserwirtschaft, der Verkehr werfen täglich neue Fragen auf. Nordrhein-Westfalen wird um diese Aufgaben sicher nicht beneidet. Schlecht aber stünde es um die Zusammenarbeit zwischen dem Land und dem Bund, wenn die Regierung Nordrhein-Westfalens nicht alles täte, um die Steuerkraft und damit auch die Beitragsfähigkeit des Landes zu den Bundesfinanzen zu erhalten. Sie würde unverantwortlich handeln, wenn sie ihre Aufgaben nicht erfüllte. Das Land ist stolz darauf, daß es bei der einzigartigen Fülle der Aufgaben die relativ billigste Verwaltung des Bundes besitzt. Es liegt keine Veranlassung dafür vor, Nordrhein-Westfalen für diesen Zustand zu bestrafen. Wenn unsere bundesstaatliche Verfassung zum Leidwesen gewisser, meist etwas oberflächlich informierter Kreise eine solche Diskriminierung verbietet und verhindert, daß dem Huhn, von dem die goldenen Eier erwartet werden, der Kopf abgeschlagen oder die Nahrung entzogen wird, so sehe ich darin nur eine Bestätigung ihrer Richtigkeit.

Noch einmal aber sei betont, es ist völlig falsch, die bundesstaatliche Struktur immer nur unter dem Gesichtspunkt der Finanzauseinandersetzungen zu sehen. Sie muß

vielmehr betrachtet werden im Rahmen der kontinuierlichen, vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, zu deren Verwirklichung gerade der Bundesrat und seine Ausschüsse ganz wesentlich beitragen. Die letzten Wochen haben wiederum gezeigt, daß die großen außenpolitischen Fragen im Bundesrat in einer Atmosphäre der Sachlichkeit und unter Zurückdrängung der trennenden parteipolitischen Momente behandelt werden können. Daß dies nicht zum Nachteil der innen- und außenpolitischen Interessen Deutschlands geschieht, liegt auf der Hand. Vielleicht werden wir in nicht allzu langer Zeit der ruhigen Atmosphäre, die im Bundesrat herrscht, dringend bedürfen, wenn es um die Lösung der innen- und außenpolitischen Lebensfragen unseres Volkes geht.

Ein Abgehen vom Bundesratsprinzip und die Annahme einer Senatsverfassung würde in Deutschland, das an Traditionen wahrlich nicht reich ist, einen einzigartigen, geschichtlich gewachsenen Faktor beseitigen und an Stelle dessen nichts als eine Art Duplizierung der Volksvertretung setzen, die dieser sicherlich nichts nützt. Der Bundesregierung aber würde hierdurch eine wesentliche Stütze für die Regierung und die Verwaltung des Bundes entzogen werden.

