

Ministerpräsident Dr. Franz Meyers
Düsseldorf

BUND UND LÄNDER
in der
VERFASSUNGSWIRKLICHKEIT
der
BUNDESREPUBLIK

Ein Vortrag, gehalten anlässlich der Eröffnung des Wintersemesters 1959/60 der
Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie in Duisburg, am 3. November 1959.

Herausgegeben vom Arbeitskreis für zeitgenössische Politik
Düsseldorf, Elisabethstraße 5

I.

In diesen Wochen ist das verfassungsrechtliche Spannungsverhältnis von Bund und Ländern – wie mir scheinen will, zum erstenmal – angesichts einer Einzelfrage in das volle Rampenlicht der Öffentlichkeit gerückt. Die Bundesregierung hat beschlossen, den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes den Entwurf eines Bundesrundfunkgesetzes vorzulegen. Der Bundesrat wird sich schon in aller Kürze mit dieser Gesetzesvorlage befassen müssen. Damit ist das Verhältnis von Bund und Ländern in einem Bereich unseres öffentlichen Lebens Gegenstand einer Kontroverse geworden, der von vornherein des besonderen Interesses weitester Bevölkerungsschichten gewiß sein kann; denn Rundfunk und Fernsehen sind in unserer modernen Welt Lebensmächte gewaltigen Ausmaßes geworden, ihre Arbeit berührt das Dasein und die Interessen unserer Zeitgenossen, ihren Wunsch nach Bildung, nach Unterhaltung und Zerstreuung in hohem Maße. So sind denn auch seit Wochen die Zeitungen und Zeitschriften voll der Kommentare und Stellungnahmen, des Beifalls und der Kritik an den beabsichtigten Maßnahmen des Bundes oder der Haltung der Länder. Und jeder, dem an einer Vertiefung des Verständnisses für Sinn und Wert unserer Bundesstaatlichkeit gelegen ist, könnte sich eigentlich nichts Besseres wünschen, als daß der oft so akademische, scheinbar verfassungstheoretische und für die große Öffentlichkeit mehr oder weniger unbemerkte Streit um das Verfassungsprinzip des Föderalismus nun in voller Breite und vor einem staatsbürgerlich interessierten Publikum ausgetragen wird.

Ich will hier nicht untersuchen, inwieweit die Auseinandersetzung um das Bundesrundfunkgesetz sich wirklich als Paradestück für eine publikumswirksame Erörterung bundesstaatlicher Probleme eignet; manches spricht auch dagegen. Allen aber, die heute in Deutschland öffentliche Verantwortung tragen – sei es in der gesetzgebenden, ausführenden oder rechtsprechenden Gewalt oder als politisch mündige Staatsbürger – sollte diese Auseinandersetzung Anlaß sein, sich wieder einmal Rechenschaft über Sinn und Wert, Möglichkeiten und Grenzen bundesstaatlicher Gemeinschaftsordnung in unserer Zeit abzulegen. Fragen wir uns also, was es mit dieser Bundesstaatlichkeit auf sich hat, welche Bedeutung sie nach dem Willen des Grundgesetzes in unserer Verfassungsordnung besitzt und in welcher Weise sie im Grundgesetz verankert ist. Dieser Überblick scheint mir selbst auf die Gefahr hin erforderlich, daß ich dabei einiges erwähne, was Ihnen geläufig ist; denn nach meiner Überzeugung kann diese verfassungspolitische Ortsbestimmung des Föderalismus und damit zugleich seine Befreiung von schiefen, unsachlichen oder gar gehässigen Interpretationen nicht oft genug vorgenommen werden.

Nur so kann der Föderalismus aber auch herausgeführt werden aus der verfassungsrechtlichen Facherörterung, in die er in den letzten Jahren nur allzu sehr hineingeraten ist. Die grundlegende Bedeutung des Föderalismus für eine freiheitliche Staats- und Gesellschaftsordnung ist in den Detailerörterungen der Juristen oft genug außer acht gelassen worden. Insbesondere bei der Bundesgesetzgebung hat sich zwischen den Referenten der Ministerien in Bund und Ländern und in den Ausschüssen des Bundesrates eine Art verfassungsrechtlichen „Grabenkrieges“ breit gemacht. Dort verteidigt man eng umgrenzte juristische Positionen; überfällige Grundsatzentscheidungen aber werden seit Jahr und Tag ausgeklammert und umgangen. Bei diesem Verfahren kann die Gefahr heraufbeschworen werden, daß der politisch mündige, juristisch aber ungebildete Staatsbürger den Eindruck erhält, die zur Wahrung unserer Verfassung und damit auch ihrer bundesstaatlichen Bestandteile Berufenen nähmen den Föderalismus im Grunde selbst nicht mehr ernst. Daß dies für die Idee und Praxis einer bundesstaatlichen Verfassungsordnung in Deutschland eine ernste Belastung darstellen müßte, kann wohl kaum zweifelhaft sein.

II.

Vor Ihnen brauche ich über den Begriff des Bundesstaates im juristischen Sinne nicht viel zu sagen. Sie wissen, daß der Bundesstaat eine staatsrechtliche Staatenverbindung darstellt, in welchem neben den Zentralstaat eigenständige Gliedstaaten treten. Sie sind Staaten eigenen Rechtes, keine unselbständigen Provinzen oder regionalen Körperschaften des Zentralstaates. Dieser Staatstyp des Bundesstaates entspringt der deutschen staatsrechtlichen Tradition der letzten 100 Jahre. Er beruht auf eindeutigen geschichtlichen Bedingungen und Vorentscheidungen, die zu verkennen einen Mangel an Wirklichkeitssinn darstellt. So oft auch in den letzten 100 Jahren in Deutschland die Theorie aufgestellt worden ist, die politische Einigung der Deutschen sei nur möglich durch eine völlige Beseitigung der Länder, so sicher kann andererseits nach den Erfahrungen dieser Jahre festgestellt werden, daß eine innerlich gefestigte Staatsordnung eines politisch geeinigten Deutschland nur bei Anerkennung der historisch gewachsenen einzelstaatlichen Ordnungen möglich war. Immer dann, wenn man an dieser gewachsenen Ordnung rüttelte, geschah dies zum Schaden von Freiheit und Recht in Deutschland und gegen die wohlverstandenen Interessen des deutschen Staatsbürgers. Und jener Abschnitt unserer Geschichte, in dem man nach der Entmachtung und Gleichschaltung der Länder einen perfekten deutschen Einheitsstaat verwirklichte, stellt eine Epoche unserer Geschichte dar, über die, noch nicht 15 Jahre später, das vernichtende Urteil der Geschichte zu Recht schon gesprochen ist.

Ich weiß, daß der Hinweis auf die deutsche Verfassungsgeschichte zur Verteidigung des bundesstaatlichen Aufbaus der Bundesrepublik immer Widerspruch herausfordert. Wenn man ausführt, Deutschland habe immer eine föderalistische Staatsordnung besessen und deshalb sei der bundesstaatliche Aufbau unseres Staates die unserem Wesen gemäße Ordnungform, so kann dem sicherlich entgegengehalten werden, daß für die Zukunft nicht gut zu sein brauche, was in der Vergangenheit einmal

gut war. Immerhin glaube ich, daß im geschichtlichen Werden der deutschen Staatlichkeit durch Jahrhunderte hindurch Tatsachen geschaffen worden sind, an denen auch unsere Gegenwart trotz der gewandelten Verhältnisse nicht einfach vorbeigehen kann. Vor allem aber bin ich der Überzeugung, daß ein bundesstaatlicher Aufbau Deutschlands um der deutschen Einheit willen unentbehrlich ist, so merkwürdig sich das zunächst anhört. Vergegenwärtigen wir uns nüchtern die Chancen, welche unter demokratischen Verhältnissen das Begehren nach der Schaffung eines Einheitsstaates heute hätte, so kommen wir nicht an der Tatsache vorbei, daß dafür südlich des Mains überhaupt keine Chance besteht. Die Schaffung eines Einheitsstaates würde aber auch im Südwesten, im Westen und Norden unseres Vaterlandes auf starken Widerstand stoßen. Vergessen wir dabei nicht: schon einmal – und das ist noch gar nicht so lange her – war der Main eine deutsche Schicksalslinie. Ich bin der Auffassung, daß wir wegen einer im übrigen auch aus vielen Gründen durchaus problematischen zentralstaatlichen Lösung in Deutschland nicht riskieren dürfen, daß der Main noch einmal eine deutsche Schicksalslinie wird.

Wohlgemerkt: diese Feststellung bedeutet keine Verteidigung der derzeitigen territorialen Ordnung der deutschen Bundesländer. Man kann mit guten Gründen bezweifeln, ob diese Ordnung glücklich oder auch nur befriedigend genannt werden kann. Man mag auch darüber diskutieren, ob das Nebeneinander von großen und kleinen, geschichtlich gewachsenen und geschichtslosen, finanzstarken und finanzschwachen Ländern Nachteile oder gar Gefahren in sich trägt.

Immerhin wird man nicht verkennen dürfen, daß sich auch hier in den letzten 15 Jahren Verhältnisse entwickelt und eingespielt haben, die man nicht einfach ignorieren kann. Das bekannte Gutachten der von der Bundesregierung zur Vorbereitung einer Neugliederung des Bundesgebietes nach Artikel 29 GG eingesetzten Kommission – das sogenannte Luther-Gutachten – hat erwiesen, daß die derzeitige territoriale Gliederung des Bundesgebietes gar nicht so schlecht ist, wie man sie so gern macht. Sicherlich ist sie nicht vollkommen und enthält manches Zufällige und Künstliche; andererseits würden jedoch die meisten der im Luther-Gutachten vorgeschlagenen Änderungen unserer bundesstaatlichen Territorialstruktur Probleme unübersehbaren Ausmaßes aufwerfen. So mehren sich denn auch die Stimmen, welche darauf hinweisen, daß man hinsichtlich der territorialen Gliederung des Bundesgebietes, unbeschadet kleinerer Flurbereinigungen, die Dinge so lassen sollte wie sie sind. Zwischen dieser Frage aber und der Grundsatzfrage nach der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit einer bundesstaatlichen Ordnung besteht kein unmittelbarer Zusammenhang.

Der Föderalismus ist ein eigenständiger geschichtlicher deutscher Beitrag zum Verfassungsrecht der Gegenwart. Und eine bundesstaatliche Gemeinschaftsordnung ist vor allem auch geeignet, die moderne Massengesellschaft im staatlich-obrigkeitlichen Bereich vernünftig zu ordnen und zu gliedern. Daß eine solche vernünftige Gliederung der modernen Gesellschaft aber unumgänglich ist, hat die neuere Soziologie uns längst bewiesen. Nur eine solche sinnvolle Gliederung bewahrt die moderne Gesellschaft davor, zu jener Massengesellschaft zu erstarren, welche die größte Gefahr für die menschliche

Freiheit und die größte Hoffnung für alle Diktatoren darstellt. Der Föderalismus ist ein wesentliches Hilfsmittel zur sinnvollen Gliederung unserer Gesellschaft. Hier könnte mir entgegengehalten werden, daß es möglicherweise neben der Bundesstaatlichkeit bessere und wirkungsvollere Gliederungsprinzipien gebe wie etwa dasjenige der Dezentralisation in einem gemäßigten Einheitsstaat. Das bringt mich nach der historischen und gesellschaftswissenschaftlichen zur dritten, der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung des bundesstaatlichen Prinzips.

Nach dem Willen des Grundgesetzgebers hat nämlich das Prinzip der Bundesstaatlichkeit bei uns zugleich eine verfassungsrechtliche Aufgabe. Es setzt neben die traditionelle, in die Verfassungen aller westlichen Länder aufgenommene horizontale Funktionsteilung der Staatsgewalt in gesetzgebende, ausführende und rechtsprechende Gewalt eine zweite Funktionsteilung der gleichen Staatsgewalt, nämlich die vertikale zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten. Diese doppelte Funktionsteilung der Staatsgewalt dient rechtsstaatlichen Gesichtspunkten, nämlich der Verhinderung gefährlicher Machtballungen beim Zentralstaat. Der Rechtsstaat ist, wie Sie wissen, der Staatstyp des Mißtrauens gegen die Macht. Er wird von der Vorstellung getragen, daß der Staat zwar Macht braucht, um seine soziale Ordnungs- und Leistungsfunktion gerade auch in der modernen Gesellschaft erfüllen zu können. Andererseits aber soll diese notwendige Macht durch die Aufteilung auf verschiedene, voneinander rechtlich und sachlich unabhängige Träger „entschärft“ werden, damit sie der Freiheit des einzelnen nicht gefährlich werden kann.

Unsere bundesstaatliche Ordnung mit der vertikalen Funktionsteilung der Staatsgewalt wird damit zum integrierenden Bestandteil des freien Rechtsstaates. Horizontale und vertikale Funktionsteilungen der Staatsgewalt – das heißt Rechtsstaatlichkeit und Bundesstaatlichkeit – sind die Säulen, auf denen die Verfassungsordnung des Grundgesetzes ruht. Jeden Zweifel daran beseitigt Artikel 79 Absatz 3 GG, welcher hinsichtlich der Bundesstaatlichkeit die lapidare Feststellung trifft: „Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder“ und „die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung berührt werden, ist unzulässig“. Die Bundesstaatlichkeit unserer Verfassungsordnung ist damit wie die Rechtsstaatlichkeit der verfassungsändernden Disposition des Gesetzgebers entzogen. Und diese beiden tragenden verfassungsrechtlichen Prinzipien, auf denen unser Staat aufgebaut ist, hat der Grundgesetzgeber mit besonderer Liebe und Ausführlichkeit bedacht. Alle anderen Verfassungsprinzipien – das demokratische, das sozialstaatliche und das republikanische – treten dahinter zurück.

So richtig diese Feststellung ist, so leicht kann sie jedoch bei der Beantwortung der Frage nach dem Verhältnis von Bund und Ländern in der Verfassungswirklichkeit in die Irre führen. Das Grundgesetz trägt gerade hinsichtlich des Bundesstaatsprinzips zwei Gesichter. Das eine Gesicht ist das eines durch grundlegende Verfassungsbestimmungen gesicherten bundesstaatlichen Aufbaus, welcher die Bundesrepublik als einen ausgeprägten Bundesstaat ausweist. Das andere Gesicht zeigt sich erst, wenn man sich die Mühe

macht, das Grundgesetz genauer zu studieren. Dann wird nämlich deutlich, daß die Struktur der Bundesrepublik schon nach dem Wortlaut der Verfassung weit weniger bundesstaatlich ist, als dies auf Grund der oben erwähnten Verfassungsbestimmungen zunächst den Anschein hat. Diesen zwei bundesstaatlichen Gesichtern des Grundgesetzes möchte ich einige Worte widmen.

III.

1. Das Grundgesetz bestimmt in seiner Präambel, in den Artikeln 20, 23, 30, 70, 83, in den Bestimmungen über den Bundesrat und seine Funktionen und nicht zuletzt in dem bereits erwähnten Artikel 79 Absatz 3 die Bundesrepublik als einen Bundesstaat. Schon die Präambel weist darauf hin, daß dieses Grundgesetz von parlamentarischen Vertretern geschaffen worden ist, die von den Parlamenten der deutschen Bundesländer bestellt wurden. „Das deutsche Volk in den Ländern...“, von dem in der Präambel die Rede ist, stellt sich als ein in seiner Staatsordnung eindeutig föderalistisch gegliedertes Volk dar.

Artikel 20 GG enthält sodann die wichtige Aussage: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein . . . Bundesstaat“; der entsprechende Artikel 1 der Weimarer Reichsverfassung lautete demgegenüber: „Das deutsche Reich ist eine Republik.“ Der Geltungsbereich des Grundgesetzes ist nach Artikel 23 GG das Gebiet der Länder, welche die Bundesrepublik bilden.

Besonders wichtig aber ist die Aussage des Artikels 30 GG, wonach „die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder ist, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt“. Mit dieser fundamentalen Bestimmung ist nicht weniger als eine verfassungsrechtliche Vermutung dafür festgelegt, daß die Gesamtheit aller staatlichen Funktionen im Zweifel den Ländern zustehen soll. Eine entsprechende Bestimmung enthält Artikel 70 GG hinsichtlich der Gesetzgebung und Artikel 83 hinsichtlich der Ausführung der Gesetze und der Verwaltung: „Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht“; – so Artikel 70 GG. Und Artikel 83 GG ergänzt: „Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zuläßt“. Hinzu kommen Stellung und Funktion des Bundesrates. In der inhaltlichen Ordnung des Grundgesetzes steht der Bundesrat, durch den „die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mitwirken“, hinter dem Bundestag und vor Bundespräsident und Bundesregierung an zweiter Stelle. Der Präsident des Bundesrates ist nach Artikel 57 GG der verfassungsmäßige Vertreter des Bundespräsidenten im Falle seiner Verhinderung oder bei vorzeitiger Erledigung des Amtes – in der Weimarer Verfassung nahm der Präsident des Reichsgerichtes diese Vertreterstellung ein. Und im Gesetzgebungsverfahren endlich sind dem Bundesrat durch sein Mitwirkungsrecht in regelmäßig zwei Durchgängen, durch das Recht auf Anrufung des Vermittlungsausschusses und Einlegung des Einspruches, vor allem aber durch die Versagung der Zustimmung bei Zustimmungsgesetzen weitgehende Möglichkeiten eröffnet, die Gesetzgebung des Bundes zu beeinflussen. Von Artikel 79 Absatz 3 GG, welcher die Grundlagen der bundesstaat-

lichen Ordnung des Grundgesetzes der verfassungsändernden Disposition des Gesetzgebers weitgehend entzieht, war bereits die Rede.

Dies ist das e i n e Gesicht des Grundgesetzes! In einer Reihe wichtiger Verfassungsbestimmungen ist die Bundesstaatlichkeit unserer Gemeinschaftsordnung in einem Umfange verankert, wie dies noch niemals zuvor in einer deutschen Verfassung der Neuzeit der Fall war.

2. Der Fachmann jedoch liest und hört aus diesen Bestimmungen schnell heraus, daß die Bundesstaatlichkeit des Grundgesetzes tatsächlich nicht so ausgeprägt ist, wie mancher zunächst anzunehmen geneigt ist. Schon die in den Artikeln 30, 70 und 83 GG wörtlich oder sinngemäß wiederkehrende Formel: „ . . . soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt“, ist bedeutungsvoll. In Artikel 79 Absatz 3 findet man bei näherem Zusehen, daß nur „die Gliederung des Bundes in Länder“ a n s i c h, nicht aber e i n e b e s t i m m t e Gliederung und ebenfalls nur „die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung“, nicht jedoch die im Grundgesetz niedergelegte Mitwirkungsform der verfassungsändernden Disposition entzogen ist.

Darüber hinaus gibt es aber eine Reihe von Bestimmungen, welche in eindeutiger Weise dartun, daß das Grundgesetz selbst die in Artikel 30 aufgestellte verfassungsrechtliche Vermutung für die primäre Zuständigkeit der Länder „bei Ausübung der staatlichen Befugnisse“ und „Erfüllung der staatlichen Aufgaben“ zum Teil widerlegt hat. Ich kann hier nur die wichtigsten herausgreifen. Da ist zunächst Artikel 31 GG. Hinter der Formel „Bundesrecht bricht Landesrecht“ verbirgt sich bekanntlich sehr viel mehr als nur die Festlegung eines allgemeinen Vorranges bundesrechtlicher vor e n t s p r e c h e n d e n landesrechtlichen Regelungen. Bundesrecht in diesem Sinne ist ja n i c h t n u r das Verfassungs- und Gesetzesrecht des Bundes, sondern auch das V e r o r d n u n g s r e c h t auf den dem Bund durch das Grundgesetz zugewiesenen Zuständigkeiten, darüber hinaus aber auch der große Bereich jener Rechtsnormen, welche durch die Überleitungsbestimmungen der Artikel 124 und 125 GG Bundesrecht geworden sind. Das bedeutet in der Konsequenz zweierlei: einmal sind weite Bereiche des ehemaligen Reichsrechts als fortgeltendes Bundesrecht der gesetzgeberischen Initiative der Länder entzogen; ihr Betätigungsraum ist dadurch wesentlich eingeschränkt. Zum anderen bedeutet Artikel 31 GG aber auch, daß selbst Rechts v e r o r d n u n g e n des Bundes dem V e r f a s s u n g s r e c h t der Länder vorgehen. Über die Konsequenzen dieser Tatsache braucht kaum gesprochen zu werden.

Noch bedeutender ist aber, daß das Grundgesetz den Artikel 70, der die bereits erwähnte Vermutung für die Gesetzgebungskompetenz der Länder enthält, in den Artikeln 73 bis 75 weitgehend in sein Gegenteil verkehrt hat. Betrachtet man die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten anhand der Artikel 73 bis 75 GG, so kann nicht zweifelhaft sein, daß – mit Ausnahme der kulturellen Angelegenheiten – alle wichtigen Gesetzgebungszuständigkeiten, welche ein moderner Staat überhaupt besitzt, trotz Artikel 70 GG zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes gehören. Insbesondere der Artikel 74, der Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung, enthält mit seinen 23 Einzelpunk-

ten eine umfassende Gesetzgebungsermächtigung an den Bundesgesetzgeber in allen wichtigen Angelegenheiten. Die Entwicklung seit Inkrafttreten des Grundgesetzes hat zudem gezeigt, daß der Bund sein Gesetzgebungsrecht im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung nicht nur voll in Anspruch genommen hat, sondern es bis an die Grenze des verfassungsrechtlich Vertretbaren auszudehnen entschlossen war und ist. Zwar sieht Artikel 72 Absatz 2 GG vor, daß der Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung das Gesetzgebungsrecht nur soweit besitzen soll, als „ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht“, weil die in Frage kommende Materie entweder durch die Gesetzgebung einzelner Länder nicht wirksam geregelt werden kann oder eine solche Regelung durch Landesgesetz die Interessen anderer Länder oder der Gesamtheit beeinträchtigen könne, oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus, eine bundesgesetzliche Regelung erfordert.

Diese Bestimmung, deren Sinn es offensichtlich ist, die konkurrierende Gesetzgebung einzuschränken, hat diese Aufgabe in der Verfassungswirklichkeit jedoch nicht erfüllen können. Die Fälle, in denen es anhand dieser Bestimmung einmal gelungen ist, eine beabsichtigte bundesgesetzliche Regelung zu verhindern, fallen nach Zahl und Bedeutung nicht ins Gewicht. Dabei wird man gerechterweise den Hinweis nicht unterlassen dürfen, daß in der modernen Gesellschaft eine zentrale Regelung öffentlicher Aufgaben vielfach unabweisbar ist und die Inanspruchnahme dieses Gesetzgebungsrechtes durch den Bund in vielen Fällen sicherlich der Notwendigkeit entsprach. Dennoch glaube ich, daß mehr als ein Bundesgesetz, dessen Materie zur konkurrierenden Gesetzgebung gehört, hätte vermieden werden oder zumindest eine wesentlich andere Form erhalten können, wenn man aus dem Geiste der Artikel 30, 70 und 72 GG hinsichtlich des „Bedürfnisses für eine bundesgesetzliche Regelung“ strengere Maßstäbe angelegt hätte. Aus der Sicht der Länder, aber auch der Verwirklichung des bundesstaatlichen Verfassungsprinzips besteht heute aller Anlaß zu der besorgten Frage, wie lange bei der Fortführung dieser Gesetzgebungspraxis die Bundesrepublik im Bereich der Legislative noch als Bundesstaat angesehen werden kann, und ob nicht Artikel 70 GG zwischenzeitlich auf eine reine Fiktion zurückgedrängt worden ist.

3. Noch bedeutungsvoller aber ist der Einbruch des Bundes in den Bereich der Exekutive, und zwar deshalb, weil man ihn hier nicht erwartete. Zwar muß man Artikel 83 GG, der bekanntlich die Zuständigkeitsvermutung für die Länder bei der Ausführung der Bundesgesetze und der Verwaltung festlegt, im Zusammenhang mit den folgenden Verfassungsartikeln lesen, insbesondere mit den Artikeln 86, 87, 89 und 90 über die bundeseigene Verwaltung. Auch ist nicht von der Hand zu weisen, daß Artikel 85 in den Fällen der Bundesautonomen Verwaltung den Einfluß des Bundes auf das Verwaltungsverfahren der Länder recht intensiv gestaltet hat. Dennoch war zunächst zu erwarten, daß der Bund über die traditionellen Bereiche der bundeseigenen Verwaltung – auswärtiger Dienst, Bundesfinanzverwaltung, Bundeswehr, Bundeswasserstraßenverwaltung und Bundesbaudirektion sowie Bundesbahn und Bundespost – weitere Verwaltungsbereiche nicht in eigene Regie nehmen würde.

Aber diese Erwartung hat sich nicht erfüllt. Der Bund hat über eine zunächst unauffällige Bestimmung des Grundgesetzes in den letzten Jahren immer weitere Bereiche der Verwaltung an sich gezogen; ich meine jenen Artikel 87 Absatz 3 GG, in dem es heißt: „Außerdem können für Angelegenheiten, für die dem Bunde die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts durch Bundesgesetz errichtet werden“.

Auf dem Boden dieser Bestimmung hat der Bund in den letzten Jahren eine beträchtliche Anzahl bundesunmittelbarer Körperschaften und Anstalten geschaffen und sie mit entsprechenden Zuständigkeiten und ebenso beträchtlichem Personal ausgestattet. Die Textausgabe „Verfassungs- und Verwaltungsgesetze“ von Sartorius weist als Anlage zu Artikel 87 nicht weniger als 23 solcher Einrichtungen auf. Diese Zahl ist aber bei weitem nicht vollständig; daneben gibt es eine große Anzahl von sonstigen Bundesdienststellen, Instituten, Forschungsanstalten, vor allem im Bereich der Landwirtschaft und des Verkehrs. Die Bundesregierung hat bei der Vorlage des Bundeshaushalts 1959 eine „Übersicht über die Personalanforderungen der Bundesverwaltung“ vorgelegt, die ein eindrucksvolles Bild von dem Umfang der unmittelbaren und mittelbaren Bundesverwaltung gibt. Dabei ist in diese Aufstellung der Personalhaushalt des Bundesverteidigungsministers weder bezüglich der aktiven Truppe noch bezüglich des Militärverwaltungsdienstes aufgenommen.

Es scheint mir zweckmäßig, Ihnen den Umfang der mittelbaren und unmittelbaren Bundesverwaltung anhand einiger Zahlen darzustellen. Aus dieser Darstellung klammere ich die obersten Bundesbehörden, d. h. insbesondere die Bundesministerien, bewußt aus, weil bei ihrer Arbeit die Vorbereitung der Regierungsentscheidungen wesentlich stärker im Vordergrund stehen mag als die reine Verwaltungsarbeit.

Für die unmittelbare Bundesverwaltung ergibt sich in ihren traditionellen Bereichen folgendes:

- Auswärtiger Dienst: 3460 Bedienstete;
- Bundesfinanzverwaltung: 41 754 Bedienstete;
- Bundespost: rd. 343 000 Bedienstete;
- Bundesbahn: rd. 531 000 Bedienstete.

In der mittelbaren Bundesverwaltung sind rund 47 000 Bedienstete beschäftigt. Insgesamt betrug die Zahl der Bundesbediensteten ausweislich einer Zusammenstellung des Statistischen Bundesamtes vom März dieses Jahres 1 053 455 Bedienstete. Dabei muß ich erneut darauf hinweisen, daß in dieser Zahl nicht enthalten sind die Bundeswehr wie der zivile Wehrverwaltungsdienst, da die Personalzahlen dieser Bereiche aus begrifflichen Gründen nicht veröffentlicht werden.

Demgegenüber gibt es im Lande Nordrhein-Westfalen nicht ganz 157 000 Staatsbedienstete und etwa 141 000 Gemeindebedienstete, so daß die Gesamtzahl der öffentlichen Bediensteten im Lande Nordrhein-Westfalen etwa 300 000 Personen ausmacht. Schon diese Verhältniszahl der Bundesbediensteten zu den Bediensteten des bevölkerungsstärksten Bundeslandes ist aufschlußreich. Noch aufschlußreicher ist, daß die Gesamtzahl aller Staats- und Gemeindebediensteten in allen deutschen Bundesländern etwa 1 277 000 Personen beträgt.

Es gibt also in allen Bundesländern zusammen nur 200 000 Bedienstete der Länder und Gemeinden mehr als es Bedienstete des Bundes gibt, obwohl das Schwergewicht der Durchführung der Bundesgesetze nach wie vor in den Ländern und Gemeinden liegt. 1 053 000 Bundesbedienstete gegen 1 277 000 Bedienstete der Länder und Gemeinden: Bei der Betrachtung dieser Zahlen wird die ganze Fragwürdigkeit des Artikels 83 GG mit seiner Zuständigkeitsvermutung für die Länder hinsichtlich der Ausführung der Bundesgesetze und der Verwaltung sichtbar.

4. Endlich aber ist der Bund auch in beträchtlichem Umfange in den Bereich derjenigen öffentlichen Angelegenheiten vorgestoßen, von dem man gemeinhin annimmt, daß er nach wie vor zur ausschließlichen Zuständigkeit der Länder gehöre: ich meine die kulturellen Angelegenheiten. Auch hier ist zunächst festzustellen, daß nach der Entscheidung des Grundgesetzes die kulturellen Angelegenheiten bis auf ganz wenige verschwindende Ausnahmen zur Zuständigkeit der Länder gehören. Die wenigen Ausnahmen sind im Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes enthalten. In Artikel 74 GG, unter den Ziffern 5 und 13 befinden sich zwei Bereiche, die eindeutig den „kulturellen Angelegenheiten“ zuzurechnen sind. Es sind „der Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung in das Ausland“ und „die Förderung der wissenschaftlichen Forschung“. Weiterhin finden Sie im Bereich der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes, in Artikel 75 GG, noch vier kulturelle Bereiche, für die dem Bund ein Rahmengesetzgebungsrecht unter den allgemeinen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen zugebilligt ist. Es handelt sich um die „allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse und des Films“ sowie den „Naturschutz und die Landschaftspflege“. Ingesamt läßt sich aber auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu dieser Frage feststellen, daß das Grundgesetz von der Kulturhoheit der Länder ausgeht, daß also über die im Grundgesetz ausdrücklich festgelegten Bereiche hinaus kulturelle Angelegenheiten grundsätzlich nicht zur Zuständigkeit des Bundes gehören.

Auf den ersten Blick scheint die Verfassungswirklichkeit dieser verfassungsrechtlichen Entscheidung zu entsprechen. Es gibt kein Bundeskultusministerium. Alle Versuche, ein solches Bundesministerium ins Leben zu rufen, sind am Widerstand der Mehrheit der Bundestagsabgeordneten gescheitert; ein Gesetzentwurf solchen Inhalts ist niemals bis zum Bundesrat gelangt, da entsprechende Initiativanträge aus der Mitte des Bundestages schon mit den ablehnenden Beschlüssen des Bundestagsplenums endeten. Das öffentliche Bildungswesen beruht gesetzlich und in seinem Vollzug in der ganzen Bundesrepublik auf Landesrecht; das gleiche gilt für die Rechtsverhältnisse der Lehrkräfte. Die Förderung der Kunst in Malerei und Dichtung, die Förderung des Theater- und Konzertlebens sind Sache der Länder und der Gemeinden. So könnte der Eindruck entstehen, daß Verfassungsordnung und Verfassungswirklichkeit sich gerade hier im wesentlichen decken.

Leider ist diese Vorstellung irrig. Der Bund hat bereits vor Jahren begonnen, sich in ständig wachsendem Umfange der Förderung „kultureller Angelegenheiten“ anzunehmen. Da die Errichtung des Bundeskultusministeriums ange-

sichts der klaren und konsequenten Haltung der Mehrheit des Bundestages keine Aussicht auf Erfolg hatte, schritt man zur Gründung einer Kulturabteilung im Bundesinnenministerium. Diese Kulturabteilung befaßt sich nicht nur mit den dem Bund nach dem Grundgesetz zustehenden kulturellen Angelegenheiten, also etwa mit dem Schutz des deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung in das Ausland.

Über diese Kulturabteilung hat der Bund vielmehr in ständig wachsendem Umfange sonstige kulturelle Aufgaben übernommen, und zwar meistens in der Form der finanziellen Unterstützung von Einzelaufgaben im Rahmen der Kulturarbeit der Länder. Sichtbar wurde das für die deutsche Öffentlichkeit bei dem vom Bund gestifteten Bundesfilmpreis, der seit Jahren vom Bundesinnenminister anlässlich der Berliner Filmfestspiele verliehen wird. Vor allem aber gibt es im Haushalt der verschiedensten Bundesressorts eine große Anzahl von Haushaltstiteln, welche sämtlich die Finanzierung kultureller Aufgaben in den Ländern betreffen. Ich müßte Ihnen einen gesonderten Vortrag halten, wollte ich Sie mit diesen Haushaltstiteln im einzelnen bekanntmachen; ich kann hier nur auf einige hinweisen. So finden sich im Haushalt des Bundesinnenministers Zuschüsse für die „Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer“, „zur wirtschaftlichen Sicherung früher außerhalb der Bundesrepublik tätiger deutscher Gelehrter“, Zuwendungen an verschiedene kulturelle Institute in München und Berlin, an den „deutschen Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen“, zur „Förderung von methodischen Untersuchungen und Tagungen über Grundlagen der staatsbürgerlichen Erziehung“, zur „Förderung des europäischen Gedankens auf kulturellem Gebiet“. Daneben steht eine große Anzahl von Haushaltstiteln, welche die Pflege kultureller Beziehungen über die Landesgrenzen betreffen; etwa Zuschüsse zur Förderung des Studiums von Ausländern, für deutsche Kulturinstitute im Ausland, für den Austausch von Forschern im Interesse der wissenschaftlichen Beziehungen, zur Förderung kultureller und wissenschaftlicher Bestrebungen, soweit es sich um eine repräsentative Vertretung des Bundes oder um die Wahrung von Belangen gesamtdeutscher oder internationaler Bedeutung handelt.

Und neben diesen Haushaltstiteln stehen endlich solche, welche der Förderung der wissenschaftlichen Forschung dienen. Die Gesamtsumme dieser Mittel zur Förderung kultureller oder verwandter Angelegenheiten im Haushalt des Bundesinnenministers hat im Haushaltsjahr 1956 die stattliche Höhe von über 100 Mio. DM erreicht. Daneben stehen im Haushalt des Auswärtigen Amtes für die Unterstützung von kulturellen Beziehungen zum Ausland 27 Mio. DM zur Verfügung, – eine legitime Angelegenheit des Bundes im Rahmen der Pflege der auswärtigen Beziehungen. – Und endlich finden sich im Haushalt des Bundeswirtschaftsministers, des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, des Bundesverteidigungsministers, des Bundesministers für Flüchtlinge, Vertriebene und Kriegssachgeschädigte, des Bundesministers für gesamtdeutsche Fragen und des Bundesministers für Atomfragen Haushaltstitel mit kultureller Zweckbestimmung. Die Gesamtsumme aller Bundesmittel, die in diesem Haushaltsjahr für diese verschiedensten Angelegenheiten verwandt werden, hat die Grenze von 200 Mio. DM bereits erheblich hinter sich gelassen.

Dieser nur sehr kurze Überblick mag Ihnen zeigen, in welchem von der Öffentlichkeit bisher kaum bemerkten Umfange der Bund seine Aktivität in den Bereich der „kulturellen Angelegenheit“ ausgedehnt hat. Vor allem erweist sich deutlich, daß die in Artikel 75 Ziffer 13 niedergelegte Bundeskompetenz für die „Förderung der wissenschaftlichen Forschung“ angesichts der Schwierigkeit ihrer Abgrenzung gegenüber den den Ländern vorbehaltenen „kulturellen Angelegenheiten“ ein Einfallstor des Bundes in den Bereich der Länder bildet. Wie Sie wissen, müssen für die Entwicklung der wissenschaftlichen Forschung auf vielen Gebieten, insbesondere auf dem Gebiet der friedlichen Nutzung der Atomenergie, in nächster Zukunft in Deutschland riesige Mittel investiert werden, um unseren Nachholbedarf einigermaßen zu befriedigen. Die öffentliche Meinung drängt immer stärker auf die Investition größerer Mittel für diese Aufgaben in den öffentlichen Haushalten. Und es zeigt sich, daß der Bund, der sich in seiner Finanzwirtschaft sonst so spröde gibt, auf einmal erhebliche zusätzliche Beträge zu verkraften vermag, wenn es um die Bereitstellung größerer Mittel für diese Zwecke geht. Ich bin der Ansicht, daß diese Mittel nicht durch die Bürokratie des Bundes gelenkt werden dürfen, sondern, daß diese Mittel dahin gehören, wo sie eingesetzt werden: in die Länder. An einem Beispiel mag erläutert werden, wie sich die verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten von Bund und Ländern verwirren. Vor einigen Tagen hat der Herr Bundesinnenminister der Presse mitgeteilt, sein Ministerium habe eine Studie über die Überfüllung an den deutschen Hochschulen erarbeitet, nach deren Ergebnissen man die Einführung eines numerus clausus für eine beschränkte Anzahl von Jahren befürworten müsse. Es ist schlechterdings unerfindlich, woraus der Herr Bundesinnenminister seine Zuständigkeit für solche Untersuchungen und Empfehlungen ableitet. Er hat sie nicht, jedenfalls läßt sie sich, da die Studie fast ausschließlich den Lehrbetrieb an den Hochschulen betrifft, nicht aus der Bundeskompetenz zur „Förderung der wissenschaftlichen Forschung“ ableiten. Die Erörterung um das Bundesrundfunkgesetz wiederum zeigt, daß der Bund hier im wesentlichen mit fernmeldetechnischen Kompetenzen – teilweise auf Grund seiner ausschließlichen Zuständigkeit für das Post- und Fernmeldewesen nach Artikel 73 Ziffer 7 GG, teilweise mit alten reichsrechtlichen Zuständigkeitsvorschriften – arbeitet, um seine Kompetenz für dieses Gesetz verfassungsrechtlich zu begründen, während er die mit dem Funk- und Fernsehwesen verbundene kulturelle Seite in den Hintergrund stellt.

IV.

Man kann nicht umhin, diese längst nicht vollständige Bilanz bundesstaatlicher Verfassungswirklichkeit betrübend zu nennen. Bei den Veranstaltungen aus Anlaß des 10jährigen Bestehens des Grundgesetzes sind viele goldene Worte über seine Bewährung gesprochen worden. Und ich stehe nicht an zu erklären, daß das Grundgesetz als Ganzes sich sicherlich bewährt hat. Immerhin habe ich in all jenen Ausführungen einige berechtigte sorgenvolle Anmerkungen über die Gefahren vermißt, welche ganz offensichtlich der Bundes-

staatlichkeit unserer Verfassungsordnung drohen. Und ich meine, daß man diese Sorgen wahrlich nicht dramatisiert, wenn man eine objektive Bilanz zieht.

1. So bleibt denn die Frage, was getan werden kann, um das bundesstaatliche Prinzip entsprechend dem Willen des Verfassungsgesetzgebers zur Geltung zu bringen, und die Gefahren hintanzuhalten, die ihm drohen. An die Spitze dieser Überlegungen muß nach meiner Überzeugung die Erkenntnis treten, daß ein Bundesstaat nur dann gedeihen kann, wenn diejenigen, welche in erster Linie für ihn verantwortlich sind, wahre bundesstaatliche Gesinnung an den Tag legen. Eine solche bundesstaatliche Gesinnung ist nicht nur von den Gliedern der gesetzgebenden und ausführenden Gewalt der Länder zu fordern, sondern auch von den Gliedern der gesetzgebenden und ausführenden Gewalt des Bundes. Man spricht so viel und so gern davon, daß die Länder zur Bundestreue verpflichtet sind. Das ist sicherlich richtig. Hinzukommen aber muß die Ländertreue des Bundes, und zwar nicht nur nach dem Wortlaut, sondern vor allem aus dem Geist des Grundgesetzes. Dieser Geist des Grundgesetzes aber manifestiert sich nicht im Kampf um verfassungsrechtliche Detailfragen, im Ringen um mehr Kompetenzen, Macht oder finanzielle Mittel für den Bund; er spricht aus den Artikeln 30, 70 und 83 GG und vor allem aus der bereits erörterten eindeutigen föderalistischen Grundstruktur der Verfassung. Ich wünschte mir, daß in manchen Bundesministerien, in denen man anscheinend so eifrig bemüht ist, unter letzter Auswertung aller Möglichkeiten und verfassungsrechtlichen Feinheiten die Kompetenzen des Bundes auszuweiten und diejenigen der Länder einzuschränken, etwas mehr von dieser Verpflichtung zur Ländertreue des Bundes spürbar würde. Man sollte sich aber auch keinen Täuschungen hingeben: – die Siege, die an dieser Front errungen werden, sind Pyrrhussiege; und sie können auf die Dauer nur dazu führen, das für das Funktionieren eines Bundesstaates so unerläßliche Vertrauen zwischen Bund und Ländern zu untergraben. Darüber aber könnten sich nur jene freuen, die aus durchsichtigen politischen Gründen vom Wiedererstehen eines deutschen Zentralstaates träumen.

2. Neben diese Verpflichtung zu föderalistischer Gesinnung tritt aber eine weitere Erkenntnis. Wenn, insbesondere im Bereich der kulturellen Angelegenheiten, immer weitere Aufgaben in die Hand des Bundes abgleiten, so liegt das wesentlich an der nach wie vor bedauerlich unzulänglichen Verteilung der Steuerquellen zwischen Bund und Ländern. Die Lösung, welche durch die Neufassung der Artikel 105 und 106 GG im Jahre 1955 erreicht worden ist, muß aus dem Gesichtspunkt der Länder immer noch als unbefriedigend angesehen werden. Zur Zeit werden die Mängel dieser Lösung durch die Wirtschaftskonjunktur noch in etwa überdeckt; sollte es jedoch einmal zur Abschwächung dieser Konjunktur kommen, so würden sie schnell zutage treten. Wenn einzelne Länder – vor allem in dem ihnen verfassungsmäßig allein zustehenden Bereich der öffentlichen Angelegenheiten – ihre Aufgaben schon heute nicht mehr ohne finanzielle Hilfe des Bundes erfüllen können, so spricht dieser finanzielle Notstand eine eindringlichere Sprache als alle Statistiken über die Einnahmen von Bund und Ländern.

Durch die Misere unserer unvollkommenen Finanzverfassung sind die Länder in einem Umfange zu Kostgängern des Bundes geworden, der gerade

dort immer unerträglicher wird, wo es sich um die Erledigung ihrer eigenen Angelegenheiten handelt.

Damit aber nicht genug: der Bund hat seit Jahren ein System von Finanzzuwendungen an die Länder entwickelt, das nachgerade zu einer Blockierung einer eigenständigen Landespolitik führen muß. In vielen Fällen, vor allem im Bereich der gesetzefreien Staatstätigkeit, hält der Bund sich nicht nur nicht an die Zuständigkeitsregelungen des Grundgesetzes. Er macht vielmehr seine Zuwendungen an die Länder oder an Organisationen und Private oft davon abhängig, daß die Länder sich mit einem entsprechenden Betrag an einer solchen Förderungsmaßnahme beteiligen. Das führt dann dazu, daß die Länder unter einen haushaltspolitischen Druck gesetzt werden, der zu einer unerträglichen Einengung ihrer finanziellen Bewegungsfreiheit führen kann, wenn diese Praxis weiter Schule machen sollte.

So erscheint eine bessere Verteilung der Steuerquellen zwischen Bund und Ländern im Interesse der Gesunderhaltung der deutschen Bundesstaatlichkeit unerlässlich.

Die Länder werden nicht daran vorbeikommen, dieses leidige Thema wieder auf die Tagesordnung ihrer Erörterungen mit dem Bund zu bringen, wenn sie sich mit ihrer finanziellen zugleich ihre langespolitische Bewegungsfreiheit und Unabhängigkeit erhalten wollen. Und ich stehe nicht an, in aller Öffentlichkeit zu erklären: Das Problem läßt sich nur dadurch lösen, daß der derzeitige Anteil des Bundes an der Einkommen- und Körperschaftssteuer zugunsten der Länder gesenkt wird. Wie Sie wissen, sind diese beiden großen Steuerquellen der Einkommen- und Körperschaftssteuer keine Bundessteuern, sondern zwischen Bund und Ländern aufgeteilt. Diese Aufteilungsquote – zur Zeit 35 Prozent für den Bund, 65 Prozent für die Länder – ist das Ergebnis mühseliger Verhandlungen aus dem Jahre 1955. Wenn die Länder aber feststellen müssen, daß der Bund für Aufgaben, für die ihm keine verfassungsrechtliche Zuständigkeit zukommt, sehr große Beträge in seinem Haushalt investiert und diese Beträge ständig erhöht, um seinen Einfluß weiter zu steigern, so können sie diesem verfassungsrechtlich bedenklichen Verfahren nur durch die Forderung nach einer Drosselung der Einnahmen des Bundes entgegenreten. Nur dann nämlich besteht die Hoffnung, daß der Bund im Hinblick auf seine anderweitigen finanzintensiven Aufgaben die Bereitstellung der Mittel für kulturelle Zwecke unterläßt.

3. Endlich aber werden die Länder ihre Anstrengungen stärker koordinieren müssen, um sich den ihnen verfassungsrechtlich zustehenden Lebensraum und damit die Eigenständigkeit der Landespolitik zu erhalten.

Es zeigt sich immer wieder, wie sehr der Bund in der Auseinandersetzung mit den Ländern in der Vorhand ist, weil er zur Vorbereitung seiner Entschlüsse nicht zunächst jene oft schwierige Koordinierung der Standpunkte zustandebringen braucht, welche auf seiten der Länder notwendig ist. Gewiß gibt es in der Zwischenzeit Einrichtungen, in denen die Länder unter sich Fragen von gemeinsamem Interesse erörtern; ich denke nur an die Ständigen Konferenzen der Ministerpräsidenten, der Landesminister bestimmter Ressorts und an eine Reihe von Arbeitskreisen und sonstigen Einrichtungen. Diese Einrichtungen reichen jedoch nach den bisherigen Erfahrungen nicht aus, um rechtzeitig und

vor allem schnell genug gemeinsame Stellungnahmen der Länder zu wichtigen Fragen ihres verfassungsrechtlichen Verhältnisses zum Bund zu erarbeiten, zumal in ihnen oft die juristische Kleinarbeit die Beobachtung und Verfolgung der großen verfassungspolitischen Entwicklungslinien überwuchert. Diese Gremien werden also hinsichtlich ihrer Arbeitsweise, möglicherweise auch hinsichtlich ihrer Zusammensetzung, der Häufigkeit ihres Zusammentritts und der von ihnen zu behandelnden Materien daraufhin überprüft werden müssen, wie man ihre Arbeit im Interesse der großen verfassungsrechtlichen Aufgaben der Länder und ihrer Auseinandersetzung mit dem Bund verstärken, verbessern und beschleunigen kann.

Darüber hinaus aber werden die Länder ihre eigenen Anstrengungen steigern müssen, um durch die Erfolge ihrer Arbeit jenen auch bei uns oft zu hörenden Satz Lügen zu strafen, der Föderalismus habe abgewirtschaftet, er habe vor den Aufgaben der Gegenwart versagt und damit endgültig bewiesen, daß er ein für die öffentlichen Aufgaben unserer Tage nicht mehr brauchbares Relikt einer vergangenen Epoche unserer Verfassungsgeschichte sei. Mit der gleichen Begründung kann man morgen die kommunale Selbstverwaltung abschaffen.

V.

Die Länder stehen in einer ernsten Stunde ihrer verfassungspolitischen Bewährung. Es geht nicht nur um die Verteidigung ihres rechtlichen Besitzstandes; es geht um den Nachweis, daß sie auch in der modernen, technisierten Massengesellschaft ein brauchbares und notwendiges Element freiheitlicher Staats- und Gesellschaftsordnung sind. Diese Aufgabe muß und wird sie zu besonderen Anstrengungen verpflichten. In ihrem Verhältnis zum Bund müssen sie mit Sachlichkeit und Festigkeit, wo es not tut aber auch mit Hartnäckigkeit und unter Ausschöpfung aller Möglichkeiten, um die Erhaltung unserer bundesstaatlichen Verfassungsordnung bemüht bleiben. Das braucht nicht mit unwürdigen Kniffen und Tricks, mit Polemik und Schärfe zu geschehen. Methoden und Klima dieser Auseinandersetzung aber werden wesentlich davon bestimmt sein, ob der Bund bereit ist, in echter Ländertreue Loyalität in den Beziehungen zu seinen Gliedstaaten zum obersten Gebot zu machen.

Das Land Nordrhein-Westfalen ist bereit und entschlossen, in dieser Auseinandersetzung mit gutem Beispiel voranzugehen. Seine Bedeutung unter den deutschen Bundesländern macht es zu einem wichtigen Partner des Bundes in allen Einzelfragen des Verhältnisses von Bund und Ländern. Es ist meine aufrichtige Hoffnung, daß es sich in dieser Aufgabe bewähren möge zum Besten unseres Staates und seiner Verfassungsordnung.