

Recht, Wettbewerbspolitik und
Versicherung

Datum
10. April 2006

Dokumenten-Nr.
D 0026

Seite
1 von 6

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 7. März 2006 (Föderalismusreform)

Der BDI ist Träger der Initiative

**Deutschland
Land der Ideen**



**Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.**
Mitgliedsverband der UNICE

Hausanschrift
Breite Straße 29
10178 Berlin

Postanschrift
11053 Berlin

Telekontakte
Tel.: 030 2028-1436
Fax: 030 2028-2436

Internet
<http://www.bdi-online.de>

E-Mail
K.Scheel@bdi-online.de

Einleitung

Der BDI sieht in der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland ein wichtiges Element ihres Erfolges. Die Gliederung des Bundes in Länder ermöglicht es, regional bedeutsame Entscheidungen nahe am Bürger zu treffen. Dies entspricht dem Grundprinzip subsidiärer Organisation. Der BDI begrüßt, dass mit der von der großen Koalition vorangetriebenen Föderalismusreform die Stärken unseres föderalen Systems besser zur Geltung gebracht werden sollen. Gleichzeitig werden die in den letzten Jahren immer deutlicher hervorgetretenen Schwächen reduziert.

Aus Sicht der Wirtschaft muss die Bundesregierung in der Lage sein, die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands durch eine aktive Reformpolitik zu verbessern. Außerdem erfordert die fortschreitende Integration Europas, dass Deutschland seine Interessen in diesen Prozess so wirksam wie möglich einbringen kann. Der Bund muss daher handlungsfähiger werden. Deutschland steht im Wettbewerb mit Staaten, die in der Lage sind, schneller zu agieren und die Wettbewerbsfähigkeit ihres Standortes aktiver zu gestalten. Auch der Wettbewerb der Länder untereinander ist durch eine Auszehrung ihrer Kompetenzen und zahlreichen Mechanismen der Selbstkoordinierung gebremst. Der BDI begrüßt daher, dass durch die Föderalismusreform die Zuständigkeiten im Bundesstaat wieder klarer verteilt werden können. Denn Wettbewerb ist ein wesentliches Element des Erfolges unseres föderalen Systems.

Der BDI begrüßt insbesondere:

- die Reduktion der Zahl zustimmungspflichtiger Gesetze durch die Änderung des Art. 84 Abs. 1 GG,
- die Abschaffung der Rahmengesetzgebungskompetenz in Art. 75 GG,
- die Einschränkung der Erforderlichkeitsklausel in Art. 73 Abs. 2 GG,
- die Entflechtung der Kompetenzen im Bereich Forschung und Hochschule.

Der BDI schlägt darüber hinaus vor:

- die Stärkung der Rolle des Bundes bei der Vertretung Deutschlands in Brüssel,
- die Klarstellung der Abgrenzung von Bundes- und Landeskompetenzen im Bereich des Umweltschutzes,
- die Klarstellung der Finanzierungsverantwortungen im Bereich der Forschungsförderung des Bundes.

Insgesamt bewertet der BDI den Vorschlag der großen Koalition positiv. Er wird unser Land voranbringen. Zwar ist es nicht der „große Wurf“. Der BDI hätte sich auch eine Erleichterung der Möglichkeiten der Länderneugliederung gewünscht. Außerdem wird auf eine Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern nicht verzichtet werden können. Vor dem Hintergrund dieser Gesamtbewertung fordert der BDI alle Beteiligten auf, die Reform möglichst schnell umzusetzen.

Im Einzelnen:

1. Entflechtung der Kompetenzen von Bund und Ländern

Die Entflechtung der Kompetenzen von Bund und Ländern ist ein allgemein anerkanntes Reformziel. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen des Grundgesetzes sind aus Sicht des BDI insgesamt sachgerecht.

a. Reduzierung der Zustimmungsrechte des Bundesrates, Art. 84 GG

Dies gilt insbesondere für die Reduzierung der Zustimmungsrechte des Bundesrates. Daher unterstützt der BDI den Vorschlag, durch Änderung von Art. 84 GG dem Bund die Möglichkeit zu geben, Regelungen zu Verwaltungsverfahren und Einrichtung der Behörden auch ohne Zustimmung des Bundesrates zu treffen und den Ländern im Gegenzug ein Abweichungsrecht einzuräumen. Damit wird den Ländern die Möglichkeit gegeben, Verwaltungsverfahren und –organisation regionalen Bedürfnissen anzupassen. Der BDI weist aber darauf hin, dass der Möglichkeit für den Bund, abweichungsfeste Vollregelungen mit Zustimmung des Bundesrates zu treffen, für zentrale Bereiche des Wirtschaftsrechts eine große Bedeutung zukommt.

b. Abschaffung der Rahmengesetzgebungskompetenz, Art. 75 GG

Aus Sicht des BDI war die Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG vor allem im Lichte der Juniorprofessur-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nur wenig geeignet, Regelungsbedürfnisse des Bundes und der Länder in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen. Daher begrüßt der BDI die Abschaffung von Art. 75 GG. Die Überführung des Großteils der in Art. 75 GG aufgeführten Regelungsmaterien in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes ist vor diesem Hintergrund sachgerecht.

Dadurch wird es dem Bund möglich, Vollregelungen in Bereichen zu erlassen, in denen er bislang auf eine wenig konturscharfe Rahmengesetzgebungskompetenz beschränkt war.. Gleichzeitig bekommen die Länder die Möglichkeit, eigene Regelungskonzepte im Bereich der jetzt in Art. 72 Abs. 3 GG -neu- vorgesehenen Abweichungsgesetzgebungskompetenz zu verfolgen. Dadurch kann vor allem Europarecht in diesen Bereichen zügiger vollständig umgesetzt werden.

Die Regelungszuständigkeit aus Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a (Allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens) grundsätzlich den Ländern zuzuordnen und nur den Bereich von Hochschulzugang und Hochschulabschlüssen in die konkurrierende Bundeskompetenz zu übernehmen führt zu mehr Freiheit der Länder in der Bildungspolitik und somit zu mehr Wettbewerb auf diesem Gebiet. Auch diese Entscheidung wird insofern vom BDI begrüßt.

c. Begrenzung der Erforderlichkeitsklausel, Art. 72 Abs. 2 GG

Schließlich wird durch die Begrenzung des Anwendungsbereiches der 1994 in ihren Voraussetzungen verschärften „Erforderlichkeitsklausel“ in Art. 72 Abs. 2 GG das rechtliche Risiko einer Aufhebung von Bundesrecht wegen fehlender Erforderlichkeit vermindert.

2. Kompetenzgefüge im Umweltrecht optimieren

Der BDI begrüßt die Abschaffung der Rahmengesetzgebung und die Überführung der bisher in Art. 75 GG enthaltenen Kompetenztitel des Umweltrechts in die konkurrierende Gesetzgebung. Damit ist es grundsätzlich leichter möglich als bisher, bundeseinheitliches Umweltrecht zu schaffen. Bundeseinheitliches Umweltrecht ist - auch in den Bereichen des Wasserhaushalts- und des Naturschutzrechts - ein wesentlicher Standortvorteil, weil es die Rechtsanwendung für in mehreren Bundesländern tätige Unternehmen zu vereinfachen geeignet ist.

Die Abweichungsrechte der Länder im Umweltrecht finden dagegen nicht die ungeteilte Zustimmung der Industrie, weil sie die Rechtszersplitterung grundsätzlich weiter zulassen. Sie sind aber als "notwendiges Übel" für das Gelingen der Reform unvermeidbar. Der BDI begrüßt deswegen ausdrücklich, dass im Bereich des Wasserhaushaltsrechts die stoff- und anlagenbezogenen Regelungen aus der Abweichungskompetenz der Länder ausgenommen sind. Das gleiche gilt für die ebenfalls abweichungsfesten Grundsätze des Naturschutzes. Hier fehlt allerdings bisher eine klare Definition des Begriffs "Grundsätze des Naturschutzes". Die entsprechende Passage in der Gesetzesbegründung ist insoweit nicht hinreichend genau.

Der BDI begrüßt des Weiteren die Begrenzung des Geltungsbereichs der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG. Angesichts der bereits angelaufenen Arbeiten an einer Europäischen Abfall-Rahmenrichtlinie und der daraus folgenden Umsetzungsnotwendigkeit, aber auch aus grundsätzlichen Erwägungen heraus fordert der BDI allerdings, das Recht der Abfallwirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG -neu-) ebenfalls aus dem Geltungsbereich der Erforderlichkeitsklausel auszunehmen. Gerade im Bereich der Abfallwirtschaft sind bundeseinheitliche Regelungen eine Voraussetzung für mehr Wettbewerb. Um für diese Entwicklung einen stabilen und einheitlichen Rechtsrahmen zu ermöglichen, ist es auch unabhängig von europarechtlichen Regelungen nicht sinnvoll, dass in diesem Bereich bundeseinheitliche Regelungen unter dem Vorbehalt einer verfassungsgerichtlichen Prüfung ihrer Erforderlichkeit stehen.

Der BDI unterstützt darüber hinaus das Bestreben, die Europatauglichkeit des Grundgesetzes zu steigern. Hierfür ist aber eine Ergänzung der Begründung zu Art. 72 Abs. 2 GG -neu- zu erwägen. Die Gesetzesbegründung nimmt bereits auf die übereinstimmende Auffassung von Bund und Ländern Bezug, dass es einer Prüfung der Erforderlichkeit der von Art. 72 Abs. 2 GG ausgenommenen Materien nicht mehr bedarf. In der Begründung zu Art. 72 Abs. 3 GG -neu- wird des Weiteren zu Recht angemerkt, dass die Länder bei der Abweichungsgesetzgebung in gleicher Weise an verfassungs-, völker- und europarechtliche Vorgaben gebunden sind wie der Bund. Der BDI schlägt daher angesichts der Notwendigkeit der zügigen und einheitlichen Umsetzung europarechtlicher Vorgaben vor, den folgenden zusätzlichen Passus in die Begründung zu Art. 72 Abs. 2 GG -neu- aufzunehmen: "Bei der Umsetzung europarechtlicher Vorgaben durch den Bund ist von der Erforderlichkeit der bundeseinheitlichen Regelung auszugehen."

3. Kompetenzen im Bereich Bildung und Hochschule für mehr Autonomie öffnen

Der BDI begrüßt, dass durch die Abschaffung der Rahmengesetzgebungskompetenz im Hochschulrecht eine wesentliche Quelle der Rechtsunsicherheit beseitigt wird. Die Zuordnung dieser Gesetzgebungsmaterien zum Kompetenzbereich der Länder ist dann sachgerecht, wenn die Länder sie dazu nutzen, den Hochschulen mehr Autonomie einzuräumen. Dabei kann der Wettbewerb helfen. Die Signale sind hoffnungsvoll. Richtig ist allerdings auch, die Mobilität dadurch sicherzustellen, dass der Bund den Hochschulzugang und die Hochschulabschlüsse zentral regelt. Auch die für die Überleitung des Finanzierungsvolumens der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau getroffene Regelung scheint insgesamt sachgerecht. Entscheidend wird sein, auch die Finanzierung der Hochschulen wettbewerblich, nämlich über Bildungsgutscheine zu organisieren. Bund und Länder sollten eine Vereinbarung darüber treffen, wie den Hochschulen dauerhaft eine ausreichende öffentliche Finanzierungsgrundlage garantiert werden kann. Entscheidend ist nicht der Wettbewerb zwischen Ländern mit unterschiedlichen Ausgangsvoraussetzungen, sondern der Wettbewerb zwischen den Hochschulen.

4. Handlungsmöglichkeiten des Bundes in Brüssel stärken

Die Industrie leidet in zunehmendem Maße daran, dass das Gewicht der Bundesrepublik Deutschland in den Entscheidungsprozessen in der Europäischen Union geringer ist, als es nach der wirtschaftlichen und politischen Bedeutung der Bundesrepublik Deutschland sein müsste. Ein Grund dafür sind die außerordentlich komplexen Prozeduren der innerstaatlichen Entscheidungsfindung nach Art. 23 GG. Der BDI tritt dafür ein, dass der Bund als Vertreter der Interessen des Gesamtstaates auf europäischer Ebene gestärkt wird. Deutschland muss in Bezug auf die Effektivität von Willensbildung nach innen und Vertretung nach außen auf Augenhöhe mit anderen Mitgliedstaaten agieren können. Davon können auch die Länder profitieren. Daher sollte der so genannte „Ländervertreter“ nach Art. 23 Abs. 6 GG vollständig gestrichen werden. Er hat sich nicht bewährt. Vielmehr sollten die Mitwirkungsrechte der Länder durch eine effektive Konsultation und Beratung im Vorfeld von Verhandlungen gestärkt werden. Aus Sicht des BDI ist es daher sinnvoll, die Absätze 3 und 4 des Art. 23 GG zu streichen. In Abs. 5 sollte eine Konsultation von Bundesrat und Bundestag nur bei solchen Sachverhalten vorgesehen werden, die innerstaatlich den Erlass eines Gesetzes bzw. eines Zustimmungsgesetzes erfordern und die unter die ausschließliche Kompetenz der Länder fallen. Eine Bindung der deutschen Verhandlungsdelegation sollte nur insoweit erfolgen, als grundsätzliche Fragen des gesamtstaatlichen Interesses betroffen sind.

5. Länderneugliederung vereinfachen

Auch wenn die Frage der Neugliederung der Länder nicht Gegenstand des Vorschlages der großen Koalition ist, möchte der BDI auch an dieser Stelle an seine Forderung erinnern, die Länderneugliederungen zu vereinfachen. Das Verfahren des Art. 29 GG baut außerordentlich hohe Hürden auf. Insbesondere ist nicht ersichtlich, wieso die Bevölkerung eines Gebietsteils eines Landes, das nicht von der Teilneugliederung der Länder betroffen sein soll, eine Länderneugliederung verhindern können soll, durch die ein anderer Gebietsteil desselben Bundeslandes betroffen wird. Vor dem Hintergrund der außerordentlich unterschiedlichen Leistungskraft der Länder möchte der BDI daher seinen Vorschlag wiederholen, Art. 29 GG so zu vereinfachen, dass entscheidend die Mehrheit der Abstimmenden des neu zu gliedernden Landes ist.

6. Vorgesehene Änderungen im Steuerverfahrensrecht

Der BDI begrüßt, dass der Gesetzgeber eine rechtliche Grundlage für die langjährige Verwaltungspraxis der Erteilung verbindlicher Auskünfte in § 89 Abs. 2 AO schaffen will. Im Detail wird jedoch noch Änderungs- und Ergänzungsbedarf gesehen. So müssen zum Beispiel die Voraussetzungen für die Erteilung der verbindlichen Auskunft noch genauer geregelt werden.