

KLAUS BRÄUNIG

Wirtschaft und Föderalismus

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrter Herr Professor Robbers,

ganz herzlichen Dank, Herr Professor Robbers, für die Einladung zu den Bitburger Gesprächen. Vor zwei Jahren hat unser Präsident, Herr Dr. Rogowski, mit Ihnen über einige Aspekte des US-Rechts diskutiert, die aus Sicht der Wirtschaft problematisch sind. Gerne hätte heute unser neuer Präsident, Herr Thumann, zu Ihnen gesprochen. Er ist allerdings gerade jetzt als Gast auf der Klausurtagung der CSU in Wildbad Kreuth. Dort wird auch über den Föderalismus gesprochen. Ich freue mich aber, dass mit unserer Diskussion „Wirtschaft und Föderalismus“ heute die Verbindung zwischen dem BDI und den Bitburger Gesprächen noch enger geknüpft werden kann.

I. Einleitung

Mit der Wahl des Tagungsthemas haben die Verantwortlichen außerordentliche Weitsicht bewiesen, das Scheitern der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung geradezu vorausgesehen und uns in Bitburg die Chance eröffnet, mit unserer Aussprache über die Ausgestaltung unserer föderalen Ordnung noch zur grundsätzlichen Meinungsbildung beizutragen. In den letzten Tagen haben sich ja Politiker schon zu Für und Wider eines erneuten Anlaufs geäußert.

Daher möchte ich mit einem kurzen Kommentar zum Scheitern der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung beginnen. Dann will ich Ihnen die Frage beantworten, warum die Ausgestaltung des Föderalismus auch für die Wirtschaft wichtig ist. Anschließend möchte ich auf diejenigen Aspekte unserer föderalen Ordnung eingehen, die aus Sicht der Wirtschaft reformbedürftig sind. Auf dieser Grundlage dürfen Sie einige Überlegungen zum Thema „Wettbewerbsföderalismus“ erwarten. Schließen will ich damit, Erwartungen und Hoffnungen der Unternehmen zu skizzieren, die in einige Fragen zur Diskussion münden.

BDI-Präsident Rogowski hat das Scheitern der so genannten KOMBO eine Blamage für Deutschland genannt. Vor und während der Verhandlungen im letzten Jahr gab es einen politischen Grundkonsens, dass die Reform des Föderalismus die Grundlage sei für eine bessere Handlungs- und Reformfähigkeit unseres Landes. Man redete von der „Mutter aller Reformen“. Leider war die werdende Mutter plötzlich von allen

verlassen. Ob die Geburt noch stattfindet, ist offen. Ein föderaler „Ruck“ im Sinne Roman Herzogs fand nicht statt. Erstaunlich ist das Scheitern schon, weil zwei Parteivorsitzende Erfolgsdruck signalisierten. Dabei trat die Kommission schon mit einem eher bescheidenen Auftrag an. Die zentralen Themen Finanzverfassung und Länderneugliederung waren von vornherein ausgeklammert. Das hätte eine Einigung erleichtern sollen. In den Verhandlungen gab es nach unseren Beobachtungen auch zu einer ganzen Reihe strittiger Punkte Einigkeit. Am Schluss fehlten die Kraft und der Wille, sich keineswegs nur bei den Kompetenzen im Bildungsbereich zu einigen; ein Zeichen dafür, dass das Leiden an den Unzulänglichkeiten der Politikverflechtung noch nicht groß genug ist. Man fragt sich allerdings unwillkürlich, wie schlimm es denn noch werden muss.

War es zumindest einigen Beteiligten doch nicht so ernst mit der Reform? Konnte kein Ergebnis erwartet werden, angesichts der Zusammensetzung der KOMBO? Konnten einzelne Ministerpräsidenten einen Erfolg der KOMBO machtpolitisch nicht zulassen? Wer aber hohe Erwartungen weckt, um sie dann zu enttäuschen, darf sich über Politikverdrossenheit nicht wundern. Und für das In- und Ausland blieb ein Signal für Deutschlands Entscheidungskraft, für das Investitionsklima aus. Deshalb Blamage für Deutschland. Denn das fahle Licht der roten Laterne, die Hans-Werner Sinn Deutschland umgehängt hat, leuchtet weiter.

Allerdings scheint die Blamage den Konsens zu fördern, das Thema schon bald wieder aufzugreifen – mit oder ohne Konvent. Insoweit liegt im Scheitern auch eine Chance, ohne die selbst auferlegten Beschränkungen noch einmal anzusetzen. Darauf möchte ich am Schluss meines Vortrages zurückkommen.

II. „Warum Länder?“

Das Scheitern der KOMBO lenkt den Blick auf eine Vorfrage unserer Diskussion: „Warum Länder?“ So titelte das Handelsblatt am Montag nach der Kapitulation der beiden Vorsitzenden.

Die Untergliederung des Bundes in Länder hat auch aus Sicht der Wirtschaft ihre guten, nicht nur historisch erklärbaren Gründe. Und diese Gründe gelten weiter. Dazu zählt, dass die Länder ein sichtbares Angebot für die Bürger sind, sich mit ihrem Staat zu identifizieren. Regionale Besonderheiten können vor Ort besser berücksichtigt werden. Die Länder können Dienstleistungen besser abgestimmt auf die Bedürfnisse ihrer Bürger und Unternehmen anbieten. Entscheidungswege sind bürgernäher und weniger komplex. Wettbewerb um beste Lösungen wird möglich. Politische Fehler wirken sich nur begrenzt aus. Insgesamt doch gute Gründe, Länder als dezentrales Element unseres Staatsaufbaus beizubehalten.

Aber: 16 Landesregierungen plus Bundesregierung sind nicht gerade ein Minimalprogramm für die Steuerung unseres Landes. Wir sollten daher versuchen, die oben genannten Vorteile optimal auszuspielen und die Nachteile zu reduzieren. Daran sollten sich alle Überlegungen zur Föderalismusreform ausrichten.

III. Die Bedeutung der Föderalismusdiskussion für die Wirtschaft

Warum beteiligt sich die Wirtschaft an der Diskussion um die Ausgestaltung unserer föderalen Ordnung? Warum ist sie ihr wichtig?

Die Unternehmen sind als solche nicht unmittelbar Teilnehmer im demokratischen Willensbildungsprozess. Unternehmen können weder wählen noch gewählt werden. Sie konstituieren den Staat nicht. Die Unternehmen sind aber Objekt des in Gesetze, Verordnungen oder Verwaltungsentscheidungen gegossenen politischen Willens. Diese bilden einen wichtigen Teil der Rahmenbedingungen, die für die Wettbewerbsfähigkeit und damit für das Überleben jedes Unternehmens entscheidend sind.

Ich hebe diese Überlegungen aus folgendem Grunde hervor: In jüngerer Zeit haben politische Funktionsträger mehrfach Unternehmensentscheidungen kritisiert, Standortverlagerungen seien „unpatriotisch“. Die Unternehmen, so heißt es, suchten nur ihren Vorteil und seien nicht ausreichend bereit, die steuerlichen Lasten zu tragen, die sich aus der Bereitstellung von Infrastruktur und staatlicher Dienstleistungen ergeben. Dieser Vorwurf malt ein Zerrbild deutscher Unternehmer und unterschlägt den Wettbewerbsdruck, in ausländischen Märkten präsent zu sein, statt allein dorthin zu exportieren. Von steuerpolitischen Anpassungsdefiziten in Deutschland ganz zu schweigen. Man muss für die nationalen Rechtssysteme endlich zur Kenntnis nehmen, dass der EuGH die europäische Niederlassungsfreiheit sehr weit zieht; weiter als es jedem Finanzminister recht sein kann. Leider wird aus dem DGB „Steuerflucht“, „Steuerumgehung“ und „Steuerhinterziehung“ fast in einem Atemzug genannt, statt zwischen krimineller Energie und Ausnutzung international unterschiedlicher Rahmenbedingungen zu unterscheiden.

Zugleich kaufen Verbraucher keineswegs patriotisch ein, sondern nach Preis und Qualität. Daran finden dieselben Kritiker zu Recht nichts Kritikwürdiges. Es zeigt aber, dass der Wettbewerb der Rahmenbedingungen existiert, der Staat in diesem Wettbewerb steht, obwohl er kein Unternehmen ist. Daher später einige Anmerkungen zum Wettbewerbsföderalismus.

Es ist richtig: Unternehmen haben keinen Pass. Aber: Auch Unternehmen sind (in ihrer Heimat) verwurzelt. Unternehmen prägen ihre Umgebung und werden von ihr geprägt. Insoweit sind die regionalen Schwerpunkte, die bestimmte Branchen aus unterschiedlichen Gründen haben, Zeichen einer Verwurzelung. Denken Sie an die Automobilindustrie im Schwäbischen, die Spielwarenindustrie im Nürnberger Raum, die Glasindustrie in der Oberpfalz, die Metallverarbeitung im Ruhrgebiet. Diese Verwurzelung hat auch Bezüge zum wirtschaftlichen Erfolg. Und zwar unabhängig davon, ob wir von Familienunternehmen reden oder von großen, international agierenden Aktiengesellschaften. Diese Bindungen sind auch die Grundlage für das lokale und internationale Engagement von Unternehmen, sei es im künstlerischen, sei es im sozialen oder sei es im wirtschaftspolitischen Bereich. Dass sich die deutsche Industrie eine Organisation wie den BDI leistet, ist mit Sicherheit auch ein Zeichen für eine große Verbundenheit mit unserem Land.

Welche Kraft diese Bindungen weiter entfalten können, hängt auch mit den Rahmenbedingungen zusammen, also mit der Gesamtheit aller Standortfaktoren. Zu diesen Faktoren gehört in einem erheblichen Umfang auch die Rechtsordnung, und zwar zunächst unabhängig davon, ob es sich um Bundesgesetze, Landesgesetze, Verwaltungsanweisungen oder ähnliche Normativakte handelt.

Dieser „Standortfaktor Rechtsordnung“ geht aber über die gegenwärtigen rechtlichen Rahmenbedingungen weit hinaus: Wie schnell und wie klar politische Absichten einer Regierung in Gesetze gegossen und vollzogen werden können, ist ein wesentlicher Teil des Gesamtbildes eines Landes, das im Wettbewerb um Investitionskapital aus dem In- und Ausland steht. Schon der Eindruck: In Deutschland gibt es ein verfassungsmäßig abgesichertes Regelungsgeflecht, in dem Reformen nur schwer durchzusetzen sind, obwohl sie als politisch notwendig erkannt werden, ist daher sehr problematisch für Unternehmen. Unabhängig davon, was man von dem einen oder anderen Reformvorhaben der letzten Zeit im Einzelnen halten mag.

Die Perspektive der Unternehmen lautet daher: „Wie kann unser föderales System so ausgestaltet werden, dass sich die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft in Deutschland zügig verbessern können?“

Diese Perspektive wird durch ein weiteres Element ergänzt. Unternehmen sind für ihren ökonomischen Erfolg darauf angewiesen, kontinuierlich Standortbedingungen miteinander zu vergleichen. Ihre Wettbewerber vergleichen ebenfalls. Sie stehen im Wettbewerb um Märkte mit Wettbewerbern aus anderen Ländern. Daher können auch Standortverlagerungen unverzichtbar werden, um wettbewerbsfähig zu bleiben und inländische Standorte zu sichern. Als Basis ihrer Investitionsentscheidungen müssen sich die Unternehmen eine Vorstellung davon machen, wie sich die Situation in einem Land in der Zukunft wahrscheinlich entwickeln wird.

Für die Rahmenbedingungen von heute und die Rahmenbedingungen von morgen und übermorgen ist die Frage, wie unser föderales System funktioniert, deshalb ein kaum zu unterschätzender Faktor. Deshalb hat das Tagungsthema erhebliche Bedeutung für die Unternehmen.

IV. Strukturelle Probleme der föderalen Ordnung aus Sicht der Wirtschaft

Ausgehend von dieser Perspektive lässt sich aus Sicht der Unternehmen eine Reihe von Problemen unserer föderalen Ordnung identifizieren. Dabei möchte ich zunächst auf drei Aspekte eingehen, die sich auf die Struktur der bundesstaatlichen Ordnung beziehen:

- Erstens die Frage der Zustimmungsrechte des Bundesrates,
- zweitens die Vertretung der Bundesrepublik in der EU,
- und schließlich der Wettbewerb zwischen den Ländern.

Anschließend möchte ich kurz an wenigen fachpolitischen Themen zeigen, wie eng ihre dringende Weiterentwicklung mit der Ausgestaltung des Föderalismus zusammenhängen.

1. Zustimmungsmächte des Bundesrates als Reformbremse

Zum ersten Strukturmerkmal der bundesstaatlichen Ordnung: Die Handlungsfähigkeit des Bundesgesetzgebers ist durch die zahlreichen Zustimmungsmächte des Bundesrates beeinträchtigt. Dies ist unbestritten ein Grund dafür, dass dringend notwendige Reformen in Deutschland so schleppend vorankommen. Den Ergebnissen schnellerer und entschiedener Entscheidungen muss man nicht immer zustimmen. Aber dass Entscheidungen schnell getroffen werden können, ist aus dem Blickwinkel der Unternehmen schon ein Wert für sich.

Die Unternehmen sind es gewohnt, auch die Geschwindigkeit von Entscheidungsprozessen als Kostenrelation zu beschreiben. Denken Sie an die Markteinführung eines Produkts. Jede Woche zu spät spielt dem Wettbewerber in die Hände. Das ist mit dem Zeiteinsatz für Entwicklung und Erprobung sorgfältig abzuwägen. Wurden aber jemals in einem Gesetzgebungsverfahren die volkswirtschaftlichen Kosten von Verzögerungen ernsthaft politisch bewertet? Wir haben schon Mühe, den Prozess für realistische Gesetzes(kosten)folgenabschätzungen voranzubringen.

Außerdem führen die umfangreichen Zustimmungsmächte des Bundesrates dazu, dass ein entscheidendes Stück politischer Transparenz verloren geht. Das Programm der Agenda 2010, die Gesundheitsreform und das lange Ringen um den Zuwanderungskompromiss sind Beispiele dafür, dass nichts aus dem politischen Prozess so herauskommt wie ursprünglich beabsichtigt. Der Wähler weiß nicht mehr, welche Partei er für welche Entscheidung belohnen oder abstrafen soll. Mit dem Unternehmerblick hat Herr Rogowski das so verglichen: Das wäre so, als wenn der Entwicklungsvorstand von Daimler vor der Markteinführung des neuen SLK bei BMW um Erlaubnis fragen müsste.

Lange Zeit wurde diese Quelle deutscher Kompromisskultur als wichtiges Element vertikaler Gewaltenteilung angesehen. Aus heutiger Sicht sind langsame und wenig berechenbare politische Entscheidungsprozesse aber ein großes Problem. Jeder Monat ohne Steuerreform ist ein Monat mit international gesehen schlechteren Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen. Bis 2006 geht politisch nichts mehr, heißt es vor den Landtagswahlen in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen. D. h., vor 2007 oder 2008 braucht der Unternehmer günstigere Bedingungen in Deutschland nicht zu erwarten. Kann er mit seiner Investition so lange warten? Spielt das im politischen Meinungsstreit eine Rolle? Leider zu wenig.

2. Schwächung Deutschlands in Brüssel

Ein zweites Strukturmerkmal unserer bundesstaatlichen Ordnung: Deutschland bleibt im Kreis der EU-Mitgliedstaaten unter seinen Möglichkeiten. Dazu tragen die außerordentlich komplexen Abstimmungsmechanismen des Artikels 23 GG einen Teil bei. Die Komplexität der innerstaatlichen Willensbildung wird durch diese Vorschrift sozusagen auf das Brüsseler Parkett transformiert. Die Stellungnahme des Bundesrates ist nicht lediglich zu berücksichtigen. Vielmehr sehen die Absätze 4 bis 6 eine kompli-

zierte Stufenfolge von „berücksichtigen“ über „maßgeblich berücksichtigen“ bis zur Übertragung der Wahrnehmung der Rechte auf Ländervertreter vor, das Ganze unter Wahrung der „gesamtstaatlichen Verantwortung des Bundes“.

Was wird damit gewonnen? Ein abstrakter Machtzuwachs der Länder ja, aber etwa eine leichtere Umsetzung europäischer Rechtsakte? Das ist nicht festzustellen. Im Gegenteil: Deutschland ist in der Spitzengruppe der Umsetzungssünder zu finden.

Umgekehrt verliert Deutschland politisches Gewicht, wenn die deutsche Delegation im Rat weniger schnell reagieren kann, weil nicht nur die Bundesregierung, sondern auch die Länder eingebunden werden müssen. Eine Richtlinie braucht im Schnitt drei Jahre bis zu ihrer Verabschiedung. Während dieser Zeit ist eine hohe personelle Präsenz und Kontinuität bei den Ratsverhandlungen sehr wichtig. Komplizierte innerstaatliche Abstimmungen erschweren schwierige Paketbildungen. Ob man es gut findet oder nicht, politische Pakete spielen auf Brüsseler Ebene eine große Rolle. Diese Paketbildungen werden sich noch deutlich verstärken, weil die EU jetzt zehn neue – insgesamt 25 – Mitglieder hat – und weil nach der neuen Verfassung Mehrheitsentscheidungen für einen erheblich erweiterten Themenbereich vorgesehen sind. Daher sind sowohl die Übertragung der Verhandlungsführung auf einen Ländervertreter als auch die Bindung der Bundesregierung an bestimmte Beschlüsse des Bundesrates oder des Bundestages Wege in die falsche Richtung. Zumal es erstaunlich wäre, wenn sich die Länder in politisch heiklen Fragen auf einen einheitlichen Standpunkt einigen könnten.

Schließlich wird es nach der neuen EU-Verfassung nur noch einen Ratsvertreter pro Mitgliedstaat geben. Spätestens dann funktioniert das bisherige Tandemverfahren, bei dem ein Vertreter des Bundes von einem Vertreter der Länder begleitet wird, nicht mehr.

Die Dimension dieses Problems sollte nicht unterschätzt werden. Die ganz überwiegende Zahl der für die Unternehmen wichtigen Rechtsakte wird in Brüssel geprägt. In unserem Haus muss man schon mit der Lupe suchen, um noch ein rein nationales Rechtssetzungsvorhaben zu finden, das nicht zumindest mittelbar mit Brüsseler Aktivitäten verbunden ist. In vielen Bereichen ist einem europäischen Rechtsakt anzusehen, aus welchem Mitgliedstaat er „inspiriert“ worden ist. So können grundsätzliche Strukturmerkmale des europäischen Umweltrechts, aber auch des Kapitalmarktrechts und des Gesellschaftsrechts auf angelsächsische Einflüsse zurückgeführt werden. Beispielsweise wollte die Kommission in einer Empfehlung Unabhängigkeitskriterien für Aufsichtsräte festschreiben, die in einem angelsächsischen „board“-System (mit geschäftsführenden und überwachenden Direktoren) vielleicht Sinn machen, nicht aber im deutschen dualistischen System (getrennt nach Vorstand und Aufsichtsrat). Mögliche Folge: Ein Mehrheitsaktionär hätte keine Vertreter mehr in den Aufsichtsrat der von ihm kontrollierten Gesellschaft schicken können. Je ähnlicher aber ein europäischer Rechtsakt den heimischen Erfahrungen ist, desto leichter fällt die nationale Umsetzung und Anwendung. Oder nehmen Sie die Antidiskriminierungsrichtlinie: In Rechtsordnungen, die einen gesetzlichen Kündigungsschutz nur sehr rudimentär kennen, mag es für ein hochgezüchtetes Antidiskriminierungsrecht Gründe geben. In

Deutschland empfinden wir den Kündigungsschutz nicht als unzureichend. Diese Beispiele zeigen: Enorme Auswirkungen für die Unternehmen – enorme Bedeutung der Durchsetzungsfähigkeit Deutschlands in den Räten der EU.

Auch hier gilt: Wir als BDI sind durchaus nicht immer mit der Zielrichtung der Aktivitäten unserer Bundesregierung auf dem Brüsseler Parkett einverstanden. Und natürlich kooperieren wir in Brüssel mit unseren europäischen Schwesterverbänden. Aber: Der engen Zusammenarbeit zwischen der jeweiligen Bundesregierung und der Wirtschaft kommt aus unserer Sicht eine sehr große Bedeutung zu. Selbst wenn Sie es dem Reich der Legende zuweisen wollen: Wir hören von unseren europäischen Partnern, dass die Abstimmung zwischen Regierung und Wirtschaft dort durchaus besser zu funktionieren scheint als bei uns. Entscheidend für den Erfolg einer solchen Zusammenarbeit ist aber, dass die Bundesregierung in Europa durchsetzungsfähig ist. Deshalb: Das Gewicht Deutschlands in Brüssel ist für uns ein zentraler Standortfaktor.

3. Kaum Wettbewerb zwischen den Ländern

Drittes Strukturproblem unserer bundesstaatlichen Ordnung: Wir nutzen den Wettbewerb um beste Ideen und Lösungen nicht, auch nicht dort, wo Wettbewerb möglich wäre. Einen Wettbewerb zwischen den Bundesländern gibt es nur in rudimentären Formen. Zum einen gibt es nur noch wenige Bereiche, in denen die Länder unbeeinflusst von Vorgaben des Bundes – oder der EU – genuin politisch gestalten können. Zum anderen ist festzustellen, dass die Länder ihre Spielräume in den Bereichen, in denen sie für die Gesetzgebung zuständig sind, nur wenig nutzen. Sie gehen dem Wettbewerb aus dem Weg, scheint es. Selbst Detailfragen des Verwaltungsvollzuges werden in hunderten von Fachgremien, den sog. „Fachbruderschaften“ koordiniert. Die Kultusministerkonferenz ist nur die bekannteste von ihnen. Allein unter der Umweltministerkonferenz gibt es vier Länderausschüsse für Immissionsschutz, Wasser, Abfall und Boden, mit jeweils zum Teil Dutzenden Untergremien und Arbeitskreisen. In diesen Gremien werden Musterverwaltungsvorschriften erstellt, Informationen ausgetauscht oder Leitfäden abgestimmt – das ist Koordination total. Der Ländergeleitzug ist langsam und unbeweglich: Er wartet immer auf das langsamste Schiff. Aber: Freiheiten, die nicht genutzt werden, geraten in Vergessenheit. Vielleicht ist das auch ein Grund dafür, dass die Bundesländer in weiten Teilen der Bevölkerung immer weniger als eigenständige politische Einheiten wahrgenommen werden. Natürlich gibt es eine regionale Verbundenheit der Menschen, die im Zeitalter der Globalisierung sogar eher zunimmt. Aber alle Wahlforscher bestätigen den überragenden Einfluss, den die Bundespolitik auf die meisten Landtagswahlen hat.

Ein wichtiger Grund für den Mangel an Wettbewerb zwischen den Ländern ist sicherlich das Gefälle an Größe und Leistungsfähigkeit unter ihnen. Die Unterschiede in der Wirtschafts- und Finanzkraft führen dazu, dass die kleinen Länder gar nicht in der Lage sind, ihrer Eigenstaatlichkeit im föderalen System gerecht zu werden. Sie haben

hierzu weder Ausstattung noch Mittel. Sie müssen sich deswegen von den großen Ländern aushalten lassen. „Kosten der politischen Führung“ heißt die entsprechende Überschrift im Finanzausgleich. Entsprechend waren auch die Einlassungen der einzelnen Länder bei der jetzigen Reformdiskussion bezüglich der Kompetenzzuweisungen sehr unterschiedlich. Wie man hört, standen eine Reihe von Ländern einem Zuwachs an Kompetenzen und damit einer Verschärfung des Wettbewerbs untereinander durchaus ablehnend gegenüber.

V. Fachpolitische Probleme der föderalen Ordnung

Soweit meine Anmerkungen zu diesen Strukturfragen der föderalen Ordnung. Vier Fachpolitiken möchte ich beispielhaft nennen, die dringend der Weiterentwicklung harren, mit dem Föderalismus aber unmittelbar zusammenhängen.

1. Bildungspolitik

Erstens: Die Bildungspolitik in Deutschland tritt auf der Stelle. Die Freiheit der Hochschulen ist in den letzten Jahrzehnten zunehmend eingeengt worden. Mehr Freiheit für Forschung und Lehre ist ein wichtiges Anliegen, und sicher nicht nur der Wirtschaft. Wie die Juniorprofessur-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zeigt, berührt diese Frage unmittelbar die Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern in diesem Bereich.

2. Steuerrecht

Zweitens: Das Steuerrecht braucht eine umfassende Reform. Viele Personen und Institutionen bemühen sich darum, dem kompliziertesten Steuerrecht der Welt zu Leibe zu rücken. Auch die Spitzenverbände haben hierzu Anforderungen entwickelt. Aus unserer Sicht sollte auch die Gewerbesteuer ersetzt, d. h. in die Ertragssteuern integriert werden. Dieser Vorschlag berührt wiederum die Frage nach der Ausgestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Das von der Wirtschaft entwickelte Ersatzmodell für die Gewerbesteuer stärkt den kommunalen Wettbewerb. Ein solcher Wettbewerb führt zu Gewinnern und Verlierern. Doch die Diskussion über die Gewerbesteuerreform in 2003 hat gezeigt, dass es nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände nur Gewinner geben darf. Anderenfalls gibt es keine Bewegung.

3. Umweltrecht

Drittens: Das Umweltrecht befindet sich in einer Phase tief greifender Umgestaltung. Die föderale Ordnung trägt zur Komplexität des deutschen Umweltrechtes

erheblich bei, weil der Bund für Luftreinhaltung, Bodenschutz- und Abfallrecht die Vollkompetenz hat, für das Wasser- und Naturschutzrecht hingegen nur eine Rahmenkompetenz. Das „Jahrhundertvorhaben“ eines einheitlichen Umweltgesetzbuches ist daran gescheitert. Mit dieser Kompetenzverteilung sind ganz praktische Probleme verbunden: Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung und die wasserrechtliche Genehmigung werden getrennt voneinander erteilt – teilweise von verschiedenen Behörden. Mit Blick auf weit reichende politische Inhalte tut sich die Wirtschaft mit der Forderung nach einem UGB aber schwer.

4. Arbeitsrecht

Viertens: Nicht zuletzt soll auch das Arbeitsrecht genannt werden. Die Debatte um „Sonderwirtschaftszonen Ost“, also den Vorschlag, in bestimmten Regionen Ausnahmen von arbeitsrechtlichen Bestimmungen, etwa im Bereich des Kündigungsschutzes zuzulassen, reicht in die Föderalismusdiskussion hinein. Für das Verhältnis von Bund und Ländern wäre eine Möglichkeit des Landesgesetzgebers, für bestimmte Regionen beispielsweise den gesetzlichen Kündigungsschutz zu reduzieren, eine massive Veränderung.

VI. Föderalismus und Wettbewerb

Bevor ich auf die Erwartungen der Wirtschaft näher eingehe, möchte ich einige Überlegungen zum Thema Föderalismus und Wettbewerb voranstellen. Welche Rolle soll Wettbewerb zwischen den Ländern spielen?

1. Wettbewerb: Konstante unseres Lebens

Wettbewerb ist eine Konstante unseres Lebens. Die Einsatzmöglichkeiten von Strukturen für bessere Ideen und Lösungen wird aber eher unterschätzt. Dabei braucht jeder Mensch Wettbewerb. Wir finden Wettbewerb in allen Lebensbereichen – bis zur Faszination des Sports, die zahlreichen Wettkämpfe aller Art in den Medien, aber auch die Popularität des Gesellschaftsspiels in der Familie.

2. Wettbewerb als Leitgedanke des Bund-Länder-Verhältnisses

So verstanden hat aus Sicht der Wirtschaft der Wettbewerbsgedanke auch Anspruch auf Auseinandersetzung in der Debatte um den Föderalismus. Für die Unternehmen ist Wettbewerb das Lebenselixier. Natürlich versucht jedes Unternehmen individuell, sich von den Wettbewerbern abzusetzen, eine Nische zu finden oder einen Vorsprung zu schaffen. Aber: Der Wettbewerb ist die Triebfeder, die zu Anstrengung, zu Innovation und Fortschritt zwingt – bei Strafe des Untergangs.

Lässt sich dieser Gedanke auf das Verhältnis der Länder untereinander übertragen? Kann ein Wettbewerb zwischen den Bundesländern, sei es um bessere Infrastrukturen, sei es um bessere Gesetze, funktionieren?

Unser damaliger Präsident Hans-Olaf Henkel hat schon 1996 entschieden für mehr Wettbewerb zwischen den Ländern gefochten. Paul Kirchhof hat jüngst gefordert, den Staat aus dem Wettbewerb herauszuhalten. Der Staat beanspruche Autonomie, nicht Freiheit. Der Staat werbe nicht um Nachfrager, sondern verantworte sich vor seinen Wählern. Der Anwendungsbereich des Wettbewerbs werde überschätzt. Seine Argumente überzeugen insoweit, dass der Staat frei von Erwerbsmotiven sein sollte und Autonomie beansprucht. Allerdings pflegt der Bundesfinanzminister den Aktienkurs ehemaliger Bundesunternehmen, verkauft UMTS-Lizenzen und als öffentlicher Auftraggeber erscheint der Staat für die abnehmende Wirtschaft besonders „erwerbswirtschaftlich“. Dennoch: Der Staat ist nicht per se Unternehmer im Sinne des Kartellgesetzes, kein Zweifel.

Aber warum zwischen autonomen Staaten kein Wettbewerb herrschen soll, lässt sich damit nicht begründen.

Warum sollte Wettbewerb als Verfahren zur Entdeckung bester Lösungen nicht auch dort funktionieren, wo Staaten ihren Bürgern oder ihren Unternehmen bei gewollt offenen Grenzen Leistungen zur Verfügung stellen? Seien es gute Schulen, schnelle Genehmigungsverfahren, niedrige Steuersätze oder gepflegte Parks. Auch Politiker und Beamte verfügen nicht über vollkommenes Wissen darüber, was ihre Wähler oder was die Bürger von ihrem Staat wollen und wie das Gewollte möglichst effektiv geleistet werden kann. Der Gedanke des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren passt nicht nur auf den Wettbewerb von Wirtschaftsunternehmen. Nicht nur Unternehmen werden durch den heißen Atem des Wettbewerbers zu Höchstleistungen angespornt. Warum sollte der Wettbewerb nicht auch Länder motivieren, neue Lösungen zu probieren und immer wieder zu versuchen, Dinge besser zu machen als andere Länder. Ob Zuwanderung oder ausländische Investoren – müssen Deutschland und seine Bundesländer nicht doch Rahmenbedingungen zur Verfügung stellen, die nachfragende Zuwanderer oder Investoren attrahieren?

Sicherlich: Der Staat kann seinen Bürgern und Unternehmen nicht zumuten, ihre Präferenz für oder gegen bestimmte staatliche Leistungen oder Maßnahmen durch Wegzug zum Ausdruck zu bringen. Zunächst bedeutet Wettbewerb in diesem Sinne nur, staatliche Einheiten zum Vergleich der Qualität ihrer Leistungen zu animieren und sie nicht allein durch informelle Abstimmungsrunden der Länder untereinander zu fesseln. Warum soll es besser sein, dass beispielsweise Land A ein bestimmtes Formular im Wasserrecht übernehmen muss, nur weil es von dem in der zuständigen Arbeitsgruppe des Länderausschusses Wasser federführenden Ministerium des Landes B entwickelt wurde?

Vielmehr verhalten sich die Länder wie Kartellanten, die Wettbewerb und Verantwortung scheuen. Gestaltungsfreiheit nutzen sie nicht. Im Geleitzug können kritische Fragen viel besser mit Hinweis auf gemeinsame Beschlusslagen abgewehrt werden.

Das Verhalten der meisten Länder während der Föderalismusverhandlungen sprach Bände: Die meisten Länder waren auf die in der Kommission vorgelegten Angebote des Bundes zu einer Kompetenzerweiterung der Länder keineswegs versessen – im Gegenteil. Innovative Eigenständigkeit kann auch auf Ebene der Länder nicht immer vorausgesetzt werden. Nur muss dann die Frage wiederholt werden: Warum so viele Länder, Landtage, und Landesregierungen?

Tatsache ist, dass es Wettbewerb zwischen den Ländern in der Gesetzgebung gibt. Zwei Beispiele: So haben im Bereich des anlagenbezogenen Gewässerschutzes einzelne Länder voneinander abweichende Vorstellungen dazu entwickelt, wie bestimmte chemische Stoffe in bestimmten Anlagentypen abhängig vom Volumen bestimmten Gefährdungspotentialstufen zuzuordnen sind. Im Verlauf der Gesetzgebungsverfahren in den Ländern ließ sich feststellen, dass eine Reihe von Ländern ihre ursprünglich restriktiven Vorstellungen anpassten. Gegen solche wettbewerblichen Lernprozesse lässt sich auch nicht einwenden, hier liege ein „*race to the bottom*“ vor. Vielmehr haben die Länder eine gegebene Datenlage im Hinblick auf die Schutzziele unterschiedlich interpretiert. Die Datenlage lässt nicht erkennen, dass die liberaleren Vorstellungen zu einer Abschwächung des Schutzniveaus geführt haben. Natürlich wäre der Wirtschaft eine einheitliche Regelung zu liberalen Bedingungen am liebsten. Ein zweites Beispiel ist die Abschaffung des 13. Schuljahres. Auch hier hat – motiviert durch die Wiedervereinigung, aber auch durch die Vergleiche mit den Schulsystemen anderer Länder – eine Diskussion darüber eingesetzt, ob das Abitur nach zwölf Jahren nicht eine im Hinblick auf die ohnehin im europäischen Durchschnitt zu alten deutschen Studenten vorzugswürdige Lösung sei. Auch hier bedurfte es einiger Vorreiter, um die Vorteile eines solchen Modells anschaulich zu machen. Aus unserer Sicht gibt es solche Beispiele funktionierenden legislativen Wettbewerbs viel zu selten. Warum sollte es dabei bleiben?

Auch im Verwaltungsvollzug gibt es Wettbewerb. Die Länder werden sehr wohl danach verglichen, wie die Genehmigungsverfahren ausgestaltet sind oder welche Förderbedingungen gelten, wie die Straßen ausgebaut sind und wie die Schulen. Für die Unternehmen kann es sehr hilfreich sein, in Verhandlungen mit der Genehmigungsbehörde A auf die Praxis im Bundesland B hinzuweisen. Dieser Wettbewerb wird nur nicht von allen so bezeichnet. Und die eben schon genannten Koordinierungsgremien erfüllen zumindest den guten Zweck, begrenzten Erfahrungsaustausch zu organisieren, neudeutsch „*benchmarking*“.

3. Voraussetzungen des Wettbewerbs zwischen den Ländern

Der Wettbewerb zwischen den Ländern existiert also und hat seine – sicher begrenzte – Funktion. Aber auch ein so verstandener Wettbewerb braucht bestimmte Voraussetzungen: Freiheit und Sanktion.

a) Ausreichende Gestaltungsspielräume der Länder

Damit Wettbewerb funktioniert, müssen diejenigen, die an ihm teilnehmen, die nötigen Freiheitsgrade haben. Freiheitsgrade bedeutet zwischen Gebietskörperschaften:

Bereiche, in denen Unterschiede möglich und gewollt sind. Wenn der Wettbewerb zwischen den Ländern ein Wettbewerb um Investoren, Kapital, Ansiedlung, Gastarbeiter, Zuwanderer, letztlich um Wählerstimmen im eigenen Land ist, muss Erfolg sichtbar werden können. Erfolg bedeutet Unterschied. Ein wichtiges Element eines solchen Erfolges ist eine gute wirtschaftliche Situation. Insoweit geht es fehl, dem Wettbewerb das Argument der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse entgegen zu halten: Denn der Wettbewerb soll diese Lebensverhältnisse gerade verbessern, nicht verschlechtern. Wenn auch nicht überall zur gleichen Zeit. Das aber muss respektieren, wer sich einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung verpflichtet fühlt. Darauf hat Bundespräsident Köhler zu Recht aufmerksam gemacht.

Die geringen Freiheitsgrade der Länder zur Gestaltung werden allgemein beklagt. Und dass die Finanzverfassung eine erfolgreiche Politik bestraft, indem sie die Finanzkraft der Länder fast völlig nivelliert, dürfte sich auf Wettbewerb auch nicht fördernd auswirken.

b) Sanktion und Belohnung als Funktionselemente des Wettbewerbs

Damit Wettbewerb funktionieren kann, müssen außer Freiheit für die Teilnehmer auch Sanktionen und Belohnungen erkennbar sein. Im Bereich der Wirtschaft sind die Anreize klar gesetzt: Gewinn oder Untergang. Auf der Ebene der Länder sind Sanktionen schwieriger zu bestimmen.

Kann die Hoffnung auf Wiederwahl für Landespolitiker als Belohnung oder Strafe im Wettbewerb verstanden werden? Dagegen wird eingewandt, dass zwischen guter Wirtschaftspolitik und Wahlentscheidung keine direkte Kausalitätsbeziehung bestehe wie zwischen einem guten Produkt und einer Kaufentscheidung.

Eine erfolgreiche Landespolitik belohnt – aus Sicht der Unternehmen – zunächst eine höhere Standortattraktivität. Daraus können mehr Unternehmensansiedlungen, mehr Arbeitsplätze und mehr Einnahmen resultieren. Ansiedlungsentscheidungen sind schwer nur an dem einen oder dem anderen Standortfaktor allein festzumachen. Sicherlich wird kaum einmal die Dauer von Genehmigungsverfahren allein den Ausschlag für eine Umsiedlung geben. Die Kausalzusammenhänge sind oft sehr komplex und nur schwer auf konkrete landespolitische Maßnahmen zurückzuführen. Und der Erfolg bleibt nicht ungeschmälert beim Erfolgen: Denn Mehreinnahmen verschwinden nach dem gegenwärtigen System weitgehend im Schlund des Länderfinanzausgleichs.

Auch aus Sicht des Wählers wird es aber oft an einer unmittelbaren Kausalität zwischen seiner Wahlentscheidung und konkreten landespolitischen Maßnahmen, zwischen mehr Industrieansiedlungen oder besseren Schulen fehlen.

Dennoch wird ihm aber eine Wahlentscheidung zugemutet. Er trifft sie in einem abwägenden Vergleich zwischen den politischen Angeboten der Parteien. Dabei kann für den Wähler der Blick über die Landesgrenze sehr wohl eine Rolle spielen. Wenn in Land A die Partei H mit ihren Leistungen in Land B wirbt, warum sagt dann der dort wohnhafte Onkel X, die Schulen seien so schlecht?

Die fehlende unmittelbare Kausalität zwischen landespolitischer Gestaltung und unternehmerischer Entscheidung ist also kein zwingendes Argument gegen mehr Wettbewerb. Für die Unternehmen ergibt sich aus der Gesamtheit der Bedingungen in einem Bundesland sehr wohl eine differenzierte Situation, die auf Investitionsentscheidungen Einfluss haben kann. Und ein gutes Investitionsklima kann Wählerstimmen bedeuten. Denken Sie an BMW in Spartanburg 1992, aber auch die Ansiedlung in Leipzig im Jahre 2003.

4. Grenzen des Wettbewerbs zwischen den Ländern

Zu Wettbewerb und Föderalismus gehören auch einige Anmerkungen zu den Grenzen dieses Wettbewerbs. Mir geht es um die Frage der Abgrenzung von Rechtseinheit und Vielfalt. Und ich möchte einige Überlegungen anschließen, welche Grenzen für einen Wettbewerb zwischen den Ländern sich daraus ergeben, dass der Gesamtstaat seinerseits im Wettbewerb steht.

a) Bedürfnis nach Rechtseinheit

Wettbewerb zwischen den Bundesländern macht aus Sicht der Unternehmen dort keinen Sinn, wo einheitliche Wettbewerbsbedingungen in Deutschland Voraussetzungen für den unternehmenswirtschaftlichen Erfolg in jedem Bundesland sind. Das Recht der Wirtschaft unterliegt völlig zu Recht einheitlich dem Bundesrecht. Ohne bundeseinheitliche Bedingungen zu den zivilrechtlichen Beziehungen zwischen Unternehmen und Kunden, den wettbewerbsrechtlichen Rahmenbedingungen oder produktbezogenen Regelungen kann unverfälschter Wettbewerb zwischen den Unternehmen nicht funktionieren. Im Glykolwein-Urteil hat das Bundesverfassungsgericht dem Bund ein Recht zur Warnung vor glykolhaltigen Weinen aus einer Funktion der Staatsleitung heraus zugesprochen. Auch wenn man über die – finale – Begründung trefflich streiten kann, das Ergebnis überzeugt sicherlich. Es wäre niemanden in der Wirtschaft, und ich denke auch nicht in der Bevölkerung, zu vermitteln, wenn die Bundesregierung in einer Situation wie dem Glykolwein-Skandal unter Hinweis auf fehlende Kompetenzen schweigen müsste und in der Folge durch unterschiedliche Landesbehörden unterschiedliche Warnungen an die Bevölkerung ergehen würden. Gerade in Zeiten, in denen der Binnenmarkt in der Europäischen Union vollendet wird, kann Deutschland sich Partikularismen auf den Feldern, die in Brüssel harmonisiert werden, nicht leisten. Dieses Argument streitet in bestimmten Zusammenhängen auch für einen einheitlichen Verwaltungsvollzug: Es wäre beispielsweise nicht sinnvoll, wenn die Lebensmittelaufsicht in Vollzug europäischen Rechts in Schleswig-Holstein anders arbeitet und vor anderen Nudeln warnt als in Bayern oder in Thüringen.

Wo aber ist die Grenze zu ziehen zwischen Bereichen, in denen Wettbewerb zwischen den Bundesländern sinnvoll ist und Bereichen, in denen der Rechtseinheit der Vorzug zu geben ist? Maßstab sollte die Effizienz der Problemlösung sein. Dahinter

schimmert der Gedanke der Subsidiarität durch: Alle Fragen, die auf einer niedrigen Ebene sinnvoll gelöst werden können, sollten auch dort gelöst werden.

Aus Sicht der Wirtschaft können vor allem solche Fragen auf der Ebene der Länder gelöst werden, die keine überregionale Bedeutung haben oder keine wesentliche Rahmenbedingung des überregionalen Wettbewerbs darstellen. Fragen also, die die Wettbewerbsbedingungen zwischen Unternehmen nicht wesentlich verändern.

Fragen von vorwiegend regionaler Bedeutung sind etwa solche des Umweltschutzes, sofern er nicht auf Anlagen, Gebäude oder Produkte bezogen ist, sondern auf lokale Umweltgegebenheiten, wie etwa bestimmte Landschaftsmerkmale. Oder nehmen Sie den Ladenschluss: Es ist kaum einzusehen, warum Karstadt in Bremen dieselben Öffnungszeiten haben muss wie der Kaufhof am Alexanderplatz. Ein weiteres Beispiel sind die Schulen. In diesem Bereich sind aus historischen Gründen Traditionen und politische Vorlieben unterschiedlich. So lange die Mobilität der Menschen nicht massiv leidet, sollte die Landespolitik Gestaltungsfreiräume haben. Denn: Wer immer für eine Bundes-Einheitsschule eintritt müsste auch sagen, nach welchem Bild er sie gerne hätte: Berlin, Bayern, Rheinland-Pfalz?

Als Faustformel könnte vielleicht der Satz erhalten, dass für die Wirtschaft Rechtseinheit desto wichtiger ist, je mehr sie sich auf Rahmenbedingungen für mobile Produktionsfaktoren bezieht. Umgekehrt kann Wettbewerb gerade da seine Wirkung entfalten, wo Regelungszusammenhänge regional geprägt sind. Je größer die Auswirkungen einer Regelung auf die Wettbewerbsbedingungen der Unternehmen sind, desto mehr spricht für einen Vorrang der Rechtseinheit vor dem Wettbewerb.

Ich will klar aussprechen, dass es auch in der Wirtschaft keine einheitliche Meinung zu jedem Aspekt dieser Diskussion gibt. Das hat mit unterschiedlichen konkreten Erfahrungen mit Landesverwaltungen etwas zu tun, aber auch mit den regionalen Verwurzelungen der Unternehmen und der Struktur ihrer Märkte. Die Zielrichtung wirtschaftlicher Überlegungen ist aber immer gleich: Möglichst effiziente Entscheidungen zu ermöglichen.

b) Position des Gesamtstaats im Wettbewerb

Nun zum anderen Aspekt der Grenzen des Wettbewerbsföderalismus. Auch die Bundesrepublik als Gesamtstaat steht mit ihren Rahmenbedingungen im Wettbewerb mit anderen Staaten. Die oben skizzierte Diskussion ist also auf höherer Ebene noch einmal zu führen. Das Gefühl der Lähmung in Deutschland entsteht ja auch aus einer vergleichenden Betrachtung mit der Situation in anderen Ländern.

Für unsere Debatte heißt das: Das föderale System muss so ausgestaltet werden, dass Deutschland im internationalen Wettbewerb mithalten kann. Auch das begrenzt den Wettbewerb zwischen den Bundesländern. Die Zeit, die innerstaatliche Klärungsprozesse brauchen, fehlt im Wettbewerb mit anderen. Ich habe eben schon einige Beispiele genannt, in denen andere Mitgliedstaaten in Brüssel schneller und effektiver waren als wir. Zur inneren Grenze der Rechtseinheit tritt die gleichsam äußere Grenze der Wettbewerbsfähigkeit unseres Rechtsrahmens nach außen. Diese bezieht sich nicht

nur auf die Felder, in denen der Bund selbst schnell handeln können muss, sondern auch auf die innerstaatliche Willensbildung auf Bundesebene.

Zusammenfassend lässt sich sagen:

Auf die Frage nach dem Wettbewerbsföderalismus gibt es keine einfache Antwort. Wettbewerb zwischen den Ländern kann dazu beitragen, die Effizienz staatlicher Leistungen zu verbessern. Der Wettbewerbsgedanke lässt sich aber nicht vollständig von der Wirtschaft auf den Staat übertragen. Die Rahmenbedingungen und Mechanismen sind andere. Auch dem so verstandenen Wettbewerb sind Grenzen zu ziehen. Zum einen dort, wo Rechtseinheit Voraussetzung für effektives wirtschaftliches Handeln ist, zum anderen dort, wo interner Wettbewerb die Wettbewerbsfähigkeit des Gesamtstaates nach außen beeinträchtigt. Wie diese Grenzen im Einzelnen verlaufen, kann nur von Thema zu Thema gesondert beantwortet werden.

VII. Erwartungen der Wirtschaft an eine Föderalismusreform

Aus diesen Überlegungen leiten wir im BDI unsere Erwartungen an die Föderalismusreform ab. Sechs besonders wichtige Aspekte fasse ich zusammen:

1. Stärkung des Bundes und der Länder durch den Abbau von Zustimmungsrechten des Bundesrates

Der Abbau von Zustimmungsrechten des Bundesrates ist unverzichtbar. Nur so kann die Bundesregierung handlungsfähiger werden. Nehmen Sie Herausforderungen wie den internationalen Terrorismus, die schnell wachsenden internationalen Warenströme, neue Technologien. Diskussionen um die Regulierung der Gentechnik, von Strategien für mehr Innovation, von möglichen Reaktionen auf Rohstoffkrisen müssen sicherlich gründlich geführt werden. Aber sie müssen zu einem Ende und zu klaren Entscheidungen geführt werden können. Das erschwert aus meiner Sicht der derzeitige Umfang der Zustimmungsrechte mehr als er dazu beiträgt. Der Abbau der Zustimmungsrechte des Bundesrates setzt aber voraus, dass die Länder mehr politische Gestaltungsmöglichkeiten bekommen, die – politisch gesprochen – ihre Mitwirkung an bundespolitischen Weichenstellungen weniger dringlich machen. Es gehört zu den Besonderheiten der Debatte um die Zustimmungsrechte des Bundesrates, dass eine Stärkung des Bundes mit einer Stärkung auch der Länder einhergehen muss. Daher halten wir es für eine gute Idee, dass die Länder die Möglichkeit haben sollen, von bundesgesetzlichen Vorgaben zum Verwaltungsvorgang abzuweichen. Auf diese Weise kann auch der Wettbewerb zwischen den Ländern um beste Lösungen dort vorangetrieben werden, wo der Bürger und die Unternehmen mit dem Staat unmittelbar zu tun haben: nämlich beim Dienstleistungsangebot des Staates, sei es bei der Durchführung von Genehmigungsverfahren, den Besteuerungsverfahren oder der Be-

arbeitung von Einwohnermeldeangelegenheiten für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus dem Ausland. Hier können wir uns mehr Wettbewerb vorstellen.

Der Vorschlag zu Art. 84 GG, den Ländern ein Zugriffsrecht auf bundesrechtliche Vorgaben zu Verwaltungsverfahren und Verwaltungsorganisation zu geben, könnte aus unserer Sicht dazu führen, die Zahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze deutlich zu reduzieren. Durch Zugriffsrechte zu Verwaltungsverfahren und -organisation kann der Wettbewerb zwischen den Bundesländern in dem oben geschilderten Sinne intensiviert werden. Sinnvoll ist der Vorschlag, dass es für bestimmte Sachverhalte möglich bleiben sollte, bundeseinheitliche Regelungen auch zum Verwaltungsvollzug zu treffen. Wie ich schon ausgeführt habe, ist dies aus unserer Sicht gerade im Hinblick auf europarechtliche Vorgaben unverzichtbar.

Im Übrigen sind die Vorschläge zur Entflechtung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern aus unserer Sicht zwar kleine, aber doch nützliche Schritte für mehr Klarheit bei der Kompetenzzuordnung. Die außerordentlich feinsinnigen Unterscheidungen, mit denen das Bundesverfassungsgericht eine bundeseinheitliche Regelung des Altenpflegers für von der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 II GG gedeckt angesehen hat, nicht aber die bundeseinheitliche Regelung des Altenpflegehelfers, lassen für die Zukunft schwierige Diskussionen befürchten. Es scheint daher sinnvoll zu sein, bestimmte Materien aus dem Anwendungsbereich der verschärften Erfordernisklausel im Art. 72 II GG auszunehmen. Damit wird für die Gesetzgebung in diesen Bereichen mehr Berechenbarkeit geschaffen.

2. Stärkung der Europafähigkeit durch Vereinfachung des Art. 23 GG

Der Art. 23 GG in der seit 1994 geltenden Fassung sollte vereinfacht werden. Er hat sich aus unserer Sicht nicht bewährt. Das habe ich schon ausgeführt. Die Außenvertretung der Bundesrepublik sollte allein dem Bund zustehen. Das setzt voraus, dass die Länder in ihren Kompetenzbereichen effektiv in die Willensbildung des Bundes eingebunden werden. In Brüssel verhandeln aber sollte der Bund allein. Die EU selbst nimmt immer mehr die Züge eines föderalen Gebildes an, in dem die Bundesrepublik ihre Rechte und Pflichten ähnlich denen eines föderalen Gliedstaates wahrzunehmen hat. Je schneller und effektiver das über die ganze Breite der in Brüssel zu regelnden Themen möglich ist, desto besser.

Aus unserer Sicht bedeutet eine wesentliche Vereinfachung des Art. 23 GG, die zu einer deutlichen Stärkung der Bundesregierung führt, auch ein Vorteil für die Länder. Wenn sich deutsche Vorstellungen in Brüssel unzureichend umsetzen, trifft es auch die Länder.

3. Abschaffung der Rahmengesetzgebungskompetenz

Die Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG sollte abgeschafft werden. Die Rahmengesetzgebungskompetenz ist ein weiterer Baustein in der Verwischung von Ver-

antwortlichkeiten. Die Juniorprofessur und das Verbot von Studiengebühren sind Beispiele dafür, wie der Bund seine Kompetenzen überschreitet und den Ländern nur noch Details zur Ausfüllung überlässt. Die Juniorprofessur-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zeigt Glanz und Elend der neu verstandenen Grenzen der Rahmengesetzgebungskompetenz: Mit dem Verbot der bundeseinheitlichen Regelung zur Juniorprofessur gibt das Bundesverfassungsgericht zwar einerseits den Ländern mehr Freiheit. Andererseits ist die Grenze, die dem bundespolitischen Gestaltungswillen gezogen wird, kaum noch berechenbar.

4. Entflechtung der Finanzbeziehungen

Die Finanzverfassung muss angepackt werden. Außerordentlich problematisch ist aus unserer Sicht, dass sich die Kommission des Themas der Entflechtung der Finanzbeziehungen nicht annehmen wollte. Roman Herzog hat die Konsequenz als „Wind-ei“ charakterisiert. Die Vorschläge der Kommission zum Steuertausch der Kfz-Steuer gegen die Versicherungssteuer und zu Eckpunkten für eine Qualitätssicherung in der Steuerverwaltung sind aus unserer Sicht marginal. Ich verhehle nicht, dass es gerade zum Vorschlag „bundeseinheitliche Steuerverwaltung“ auch in den Unternehmen unterschiedliche Auffassungen gibt. Die derzeit dezentrale Verwaltung gibt den einzelnen Ländern noch die Möglichkeit einer wirtschaftsfreundlicheren Auslegung der Steuergesetze. Theoretisch setzt ein echter Wettbewerb zwischen den Ländern voraus, dass die Länder auch autonom zumindest über Hebesätze bei der Einkommen- und Körperschaftssteuer entscheiden können. Allerdings kann es dadurch zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen solchen Unternehmen kommen, die an einem Standort schon fest verwurzelt sind und solchen, die durch deutliche Steuersenkungen neu „angeworben“ werden sollen. Gerade erfolgreiche Unternehmen mit engen Bindungen an ihren Standort befürchten, dem Griff in ihre Taschen durch hohe Hebesätze nicht ausweichen zu können.

5. Mehr Freiheit für Schulen und Hochschulen

Im Bildungsbereich hatten sich in der Kommission nach meiner Einschätzung Bund und Länder so verhakelt, dass das eigentliche Ziel aus dem Blick geraten ist: Nämlich die Freiheit der Schulen und Hochschulen voranzubringen. Aus unserer Sicht ist es zum Beispiel weniger wichtig, ob Bund oder Länder den Hochschulzugang regeln oder den Rahmen für die Qualitätssicherung setzen. Wichtig ist, dass den Hochschulen in dieser Hinsicht möglichst viel Freiheit zurückgegeben wird. Das setzt auch die Möglichkeit zum Wettbewerb um finanzielle Ressourcen voraus. Dieser Wettbewerb ist die Legitimation für die Autonomie in Forschung und Lehre. Zur Umsetzung des Wettbewerbsgedankens schlägt der BDI die Einführung von Bildungsgutscheinen vor, die es den Studenten ermöglichen sollen, den Universitäten gegenüber als Nachfrager aufzutreten. Die Rahmenbedingungen für diesen Wettbewerb, auch die Ausgestaltung

und die Dotation dieser Bildungsgutscheine, sollten allerdings bundeseinheitlich geregelt sein.

6. Stärkung der Handlungsfähigkeit der Länder durch Neugliederung

Eine Föderalismusreform muss auch die Länder neu gliedern. Länder ja, aber weniger. Das Thema ist politisch belastet. Berlin-Brandenburg ist allen vor Augen. Natürlich bedeutet eine Länderneugliederung einen Neuzuschnitt politischer Einflussbereiche. Sie kann aber auch dazu führen, dass handlungsfähigere Einheiten entstehen, die mehr Eigengewicht entfalten als dies für eine Reihe von kleinen und finanzschwachen Bundesländern derzeit gesagt werden kann. Die Balance zwischen Bund und Ländern würde sich dadurch automatisch verändern. Auch der Finanzausgleich würde erheblich an Bedeutung verlieren. Natürlich müsste die Bevölkerung über die Kosten politischer Führung aufgeklärt werden und über die damit verbundenen Ineffizienzen. Wenn dies richtig organisiert und kommuniziert wird, bin ich optimistisch, dass sich politische Mehrheiten für eine Neugliederung finden können. Insbesondere wenn der Bevölkerung damit Erhalt oder Verbesserung der Lebensverhältnisse in Aussicht gestellt würde.

VIII. Fazit

Die KOMBO ist spektakulär gescheitert. Dennoch war die Kommissionsarbeit des letzten Jahres sicherlich nicht vergeblich. Aus unserer Sicht muss es einen neuen Anlauf geben. Natürlich ist das politisch außerordentlich risikoreich.

Dieses Meinungsbild aus der Wirtschaft ist nur ein Zwischenstand. Auch wir debattieren noch manche Fragen.

- In welchen Bereichen kann Wettbewerb um den besten Rechtsrahmen zwischen den Ländern am besten in Gang gebracht werden? Wie bestimmen wir Grenzen?
- Welche Folgen würde eine stärkere Autonomie der Länder bei der Steuererhebung haben?
- Wie ließe sich die rechtzeitige Einbindung der Länder in die Meinungsbildungsprozesse auf Bundesebene im Vorfeld von Entscheidungen in Brüssel besser organisieren, ohne die Verhandlungsfähigkeit des Bundes zu schwächen?
- Wie kann das Thema der Länderneugliederung praktisch angegangen werden?

Wenn Sie meinen Beitrag als Anregung zu einer solchen Diskussion verstehen, würde ich mich freuen.

Vielen Dank!