

Schriftenreihe des
Rheinisch-Westfälischen Instituts
für Wirtschaftsforschung
Neue Folge Heft 67

Finanzreformen in der Bundesrepublik Deutschland

Analyse der Veränderungen der Finanzverfassung
von 1949 bis 1989

Von

Torsten Schmidt



Duncker & Humblot · Berlin

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Vorstand: Prof. Dr. Paul Klemmer (Präsident),
Prof. Dr. Ullrich Heilemann (Vizepräsident)

Verwaltungsrat: Heinrich Frommknecht (Vorsitzender); Eberhard Heinke, Dr. Dietmar Kuhnt, Dr. Henning Osthues-Albrecht (stellv. Vorsitzende); Prof. Dr.-Ing. Dieter Ameling, Prof. Dr. Walter Eberhard, Prof. Dr. Harald B. Giesel, Dr. Kurt Hochheuser, Peter Hohlfeld, Helmut Mattonet, Rolf Hermann Nienaber, Heinz Putzhammer, Klaus Schloesser, Dr. Gerd Willamowski, Prof. Dr. Heribert Zitzelsberger

Forschungsbeirat: Prof. Dr. Joachim Frohn, Ulrich Hombrecher, Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner, Dr. Matthias Köppel, Prof. Dr. Wim Kösters, Prof. Dr. Horst Zimmermann

Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung Neue Folge Heft 67

Schriftleitung: Prof. Dr. Paul Klemmer
Redaktionelle Bearbeitung: Joachim Schmidt

TORSTEN SCHMIDT

Finanzreformen in der
Bundesrepublik Deutschland

SCHRIFTENREIHE DES RHEINISCH-WESTFÄLISCHEN
INSTITUTS FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

NEUE FOLGE HEFT 67

Finanzreformen in der Bundesrepublik Deutschland

Analyse der Veränderungen der Finanzverfassung
von 1949 bis 1989

Von

Torsten Schmidt



Duncker & Humblot · Berlin

Die Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Universität Zürich hat diese Arbeit als Dissertation angenommen und zur Drucklegung freigegeben, ohne damit zu den darin angesprochenen Anschauungen Stellung zu nehmen.

Referent: Prof. Dr. Peter Bohley

Datum der Promotion: 10. Mai 2000

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Schmidt, Torsten:

Finanzreformen in der Bundesrepublik Deutschland : Analyse der Veränderungen der Finanzverfassung von 1949 bis 1989 / Torsten Schmidt. – Berlin : Duncker und Humblot, 2001

(Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung ; N. F., H. 67)

Zugl.: Zürich, Univ., Diss., 2000

ISBN 3-428-10636-9

Alle Rechte vorbehalten

© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0720-7212

ISBN 3-428-10636-9

Vorbemerkungen

Die Diskussion über Reformen des deutschen Bundesstaates ist so alt wie die Bundesrepublik selbst. Nach dem Leitbild eines kooperativen Föderalismus haben die beiden Reformen von 1955 und 1969 zu einer stärkeren Verflechtung von Bund und Ländern geführt. In der gegenwärtigen Diskussion hingegen wird diese Kompetenzverflechtung zwischen Bund und Ländern, aber auch die Kooperation der Länder untereinander kritisiert und eine Erhöhung des Wettbewerbs gefordert. Das den Reformvorschlägen zugrunde liegende Leitbild des Wettbewerbsföderalismus spielt vor allem in den Wirtschaftswissenschaften eine wichtige Rolle. Zwar mangelt es nicht an Reformvorschlägen für mehr Wettbewerb, aber Erklärungen der bisherigen bundesstaatlichen Veränderungen sind relativ selten. Dabei wurden die meisten der gegenwärtig kritisierten Regelungen erst nachträglich in das Grundgesetz eingefügt. Eine Analyse dieser Veränderungen kann daher zu einem besseren Verständnis der Funktionsweise des deutschen Bundesstaates beitragen und Ansatzpunkte für zukünftige Reformen liefern.

In der vorliegenden Arbeit werden die Veränderungen des Bundesstaates mit Hilfe der Organisationsökonomik erklärt, die in den letzten Jahren als Teil der Neuen Institutionenökonomik entwickelt wurde. Dadurch lässt sich die Bedeutung der grundgesetzlichen Institutionen für die bundesstaatlichen Veränderungen herausarbeiten. Zunächst bestimmt das Grundgesetz, wer im Bundesstaat Entscheidungsträger ist und über welche Kompetenzen er verfügt. Mit dem Bundesrat wurde dabei eine zentrale Institution für die Funktionsweise des deutschen Bundesstaates geschaffen, durch die Entscheidungen koordiniert werden können. Darüber hinaus entstehen Anreize für Transaktionen zwischen den Gebietskörperschaften dadurch, dass die Gesetzgebungs-, Finanzierungs- und Durchführungskompetenzen bei vielen Aufgaben unterschiedlichen Entscheidungsträgern zugeordnet sind. Innerhalb dieses institutionellen Rahmens verfolgen die Akteure ihre Ziele. Wo Transaktionen dazu nötig sind, werden sie versuchen, diese für sich kostenminimal zu organisieren. Die These dieser Arbeit ist, dass viele der neu geschaffenen Institutionen dazu dienen, Transaktionskosten im Bund-Länder-Verhältnis zu senken.

Reformen sind immer dann zu erwarten, wenn die Entscheidungsträger durch Veränderungen der Umwelt – beispielsweise ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts – Anreize erhalten. Die Entscheidungsträger können aber auch durch den Umgang mit bestehenden Institutionen Erfahrungen sammeln, wie weitere Transaktionskosten eingespart werden können. Z.B. können sich Erwartungen, die an Institutionen wie die Gemeinschaftsaufgaben geknüpft werden, nicht erfüllen. In solchen Fällen entstehen Anreize, die Kompetenzverteilung neu zu regeln, ohne äußeren Druck. Aus

dieser Sicht erhöhen sich die Chancen für zukünftige Reformen. Da die Verhandlungen über eine Neuverteilung von Kompetenzen selbst mit erheblichen Transaktionskosten verbunden sind, sollten die Erwartungen, dass es zu Reformen kommt, aber nicht zu hoch gesteckt werden.

Essen, Mai 2001

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung

Paul Klemmer

Inhaltsverzeichnis

Problemstellung und Aufbau

Die Bedeutung der bisherigen Reformen für die gegenwärtigen Reformvorschläge 15

1. Die gegenwärtigen Reformvorschläge für den deutschen Bundesstaat 15
2. Bisherige Erklärungsansätze der bundesstaatlichen Reformen in Deutschland. 17
3. Der Beitrag der Organisationenökonomik 21

Erstes Kapitel

Die Entwicklung des deutschen Bundesstaates 25

1. Aufbau und Veränderungen der bundesstaatlichen Ordnung 25
 - 1.1. Festlegung der bundesstaatlichen Ordnung 25
 - 1.2. Veränderungen bei den Einnahmenkompetenzen 30
 - 1.3. Veränderungen bei den Aufgabenkompetenzen. 35
2. Quantitative Entwicklung der Finanzen von Bund und Ländern . . . 38
 - 2.1. Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben 38
 - 2.2. Ausgewählte Einnahmenarten 43
 - 2.3. Ausgewählte Aufgabenarten 48
3. Zusammenfassung 55

Zweites Kapitel

Organisationenökonomische Grundlagen einer Analyse des deutschen Bundesstaates 58

1. Theoretische Grundlagen einer Organisationenökonomik des öffentlichen Sektors 58

1.1.	Organisationen im öffentlichen Sektor	58
1.2.	Verhalten der Akteure des öffentlichen Sektors	63
1.3.	Dimensionen der Transaktionen	65
1.4.	Transaktionskosten	68
2.	Basisinstitutionen des Grundgesetzes	70
2.1.	Organisationen des deutschen Bundesstaates	70
2.2.	Koordinationsmechanismen	72
3.	Akteure des deutschen Bundesstaates	75
3.1.	Bundesregierung	75
3.2.	Landesregierungen	77
3.3.	Verwaltungen	79
4.	Eigenschaften öffentlicher Aufgaben	81
5.	Erklärungsschema der bundesstaatlichen Reformen	83

Drittes Kapitel

Gründe der Umverteilung von Einnahmenkompetenzen 87

1.	Veränderungen bei den Steuergesetzgebungskompetenzen	87
1.1.	Ausgangslage bei der Kompetenzverteilung	87
1.2.	Alternativen aus Sicht der Landesregierungen	92
1.3.	Position der Bundesregierung	94
2.	Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern	96
2.1.	Bund-Länder-Verhandlungen	96
2.2.	Gesetzliche Änderungen der Einnahmenverteilung	100
2.3.	Zuordnung der Durchführungskompetenzen	103
3.	Einführung und Reformen des Länderfinanzausgleichs.	105
3.1.	Verhandlungen über einen Länderfinanzausgleich	105
3.2.	Ermittlung der Finanzkraft	108
3.3.	Ermittlung des Finanzbedarfs	110
3.4.	Festlegung der Umverteilungshöhe	113
4.	Verbindung von horizontalem und vertikalem Finanzausgleich.	115
5.	Zusammenfassung der Gründe für die Umverteilung von Einnahmenkompetenzen	118

Viertes Kapitel

	Gründe der Neuverteilung von Aufgabenkompetenzen	121
1.	Gesetzgebungskompetenzen	121
1.1.	Verlagerungen bei ordnungspolitischen Aufgaben	121
1.2.	Verlagerungen bei allokativen Aufgaben	126
1.3.	Verlagerungen bei redistributiven Aufgaben	131
1.4.	Zuordnung der Stabilisierungsaufgabe	134
2.	Finanzierungskompetenzen	136
2.1.	Zuordnung der Finanzierungskompetenz	136
2.2.	Lohnverhandlungen im öffentlichen Dienst	139
3.	Durchführungskompetenzen	143
3.1.	Ausgestaltung der Durchführungskompetenz	143
3.2.	Einführung gebundener Zuweisungen	149
3.3.	Verlagerung der Durchführungskompetenz im Bereich der Geldleistungsgesetze	152
3.4.	Einführung der Gemeinschaftsaufgaben	155
4.	Zusammenfassung der Gründe für die Umverteilung von Aufgabenkompetenzen	159

Fünftes Kapitel

	Zusammenfassung	162
--	------------------------	-----

	Anhänge	169
--	----------------	-----

1.	Ausgewählte Artikel des Grundgesetzes in der Fassung vom 23. Mai 1949	170
2.	Beziehung zwischen ausgewählten Finanzreihen von Bund und Ländern	180
3.	Modelle zum Steuerwettbewerb	191
4.	Modelle zur Kompetenzverteilung bei allokativen Aufgaben	198

	Literaturverzeichnis	202
--	-----------------------------	-----

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Nettoausgaben von Bund und Ländern für einzelne Aufgabenbereiche.	50
Tabelle 2:	Sonderprogramme im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben . .	54
Tabelle 3:	Prüfgrößen und kritische Werte der Dickey/Fuller Unit Root Tests für die Einnahmen- und Ausgabenreihen von Bund und Ländern.	185
Tabelle 4:	Prüfgrößen und kritische Werte für den Test auf Kointegration zwischen den Einnahmen- und Ausgabenreihen von Bund und Ländern.	186
Tabelle 5:	Prüfgrößen und kritische Werte für den Test auf Unit Root und Strukturbruch in der Reihe Gemeinschaftsteueranteil des Bundes	188
Tabelle 6:	Prüfgrößen und kritische Werte für den Test auf Kointegration zwischen den Reihen der Gemeinschaftsteueranteile von Bund und Ländern vor und nach der Finanzreform von 1969	188
Tabelle 7:	Prüfgrößen und kritische Werte der Dickey/Fuller Unit Root Tests für die Reihen Nettoausgaben des Bundes (mit ERP und Lastenausgleich), Nettoausgaben der Länder und Verteidigung	189
Tabelle 8:	Prüfgrößen und kritische Werte für den Test auf Kointegration zwischen den Reihen Nettoausgaben des Bundes (ohne Verteidigung) und Nettoausgaben der Länder.	190

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1: Einnahmen von Bund und Ländern	41
Schaubild 2: Ausgaben von Bund und Ländern	43
Schaubild 3: Aufkommen aus Gemeinschaft-, Bundes- und Ländersteuern	44
Schaubild 4: Gemeinschaftsteueranteile von Bund und Ländern	46
Schaubild 5: Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen	47
Schaubild 6: Differenz der Nettoausgaben des Bundes und der Länder	51
Schaubild 7: Personalausgaben des Bundes und der Länder	52
Schaubild 8: Bundesanteil bei den (späteren) Gemeinschaftsaufgaben	53
Schaubild 9: Ausgewählte Finanzhilfeprogramme nach Art. 104a Abs. 4 GG	54
Schaubild 10: Wirkungen von Finanzausweisungen	150
Schaubild 11: Autokorrelationen der Reihe „Gesamtausgaben des Bundes“	181
Schaubild 12: Partielle Autokorrelationen der Reihe „Gesamtausgaben des Bundes“	181

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1:	Bund-Länder-Verhältnis betreffende Änderungen des Grundgesetzes.	31
Übersicht 2:	Organisationsstruktur des deutschen Bundesstaates	71
Übersicht 3:	Stimmenverhältnis zwischen ausgleichsberechtigten und ausgleichspflichtigen Ländern im deutschen Bundesrat	115
Übersicht 4:	Verbindung von vertikalem und horizontalem Finanzausgleich	116
Übersicht 5:	Organisationsstruktur der Durchführungskompetenz	143

Verzeichnis der Abkürzungen

a	Anteil
b	Budgetforderung der Verwaltung
c	Produktionskosten
c_a	Austrittskosten
c_e	Eintrittskosten
c_k	Kontrollkosten
d	Ausgleichssatz im Länderfinanzausgleich
e	Einkommen
$f()$	Produktionsfunktion in Einheiten des eingesetzten Landes L
$g()$	Überwachungsstrategie
$h()$	Strategie der Verwaltung bei ihren Budgetforderungen
i	Zinssatz
k_j	K_j/L_j
l	Marktanteil eines Bundeslandes
p	Preis
q	Qualität
r	Landrente
s^n	Steuersatz der Lohnsteuer
s^r	Steuersatz der Landrentensteuer
s^K	Steuersatz der Kapitalsteuer
s_p	politische Störung
t	Zeit
v	Wert einer Aufgabe für die politische Führung
v_j	Wert einer Investition für den Investor
w	Arbeitslohn
x	Menge des privaten Gutes
y, Y	Zufallsvariable (Vektor)
z	Menge des öffentlichen Gutes
\tilde{z}	Investitionsniveau eines Projektes
E_j	Einnahmen des Bundeslandes j aus dem Finanzausgleich pro Kopf / Ausgleichsbetrag

$F()$	Produktionsfunktion
GK	Grenzprodukt des Kapitals
J	Anzahl der Bundesländer
K	Mobiler Faktor/ Kapital
K_H	Kapitalanteil eines Haushaltes
L	Landbestand eines Haushaltes
M_v	Anzahl verfügbarer öffentlicher Projekte
M_r	Anzahl realisierter öffentlicher Projekte
N	Anzahl der Nutzer eines öffentlichen Gutes
N_j	Anzahl der Haushalte in Region j
N_m	Anzahl mobiler Haushalte
P	Gewinn einer Unternehmung
S	Steuereinnahmen
S_B	Steuereinnahmen des Bundes
S_L	Steuereinnahmen der Länder
S_j	Finanzkraft des Bundeslandes j
\bar{S}	durchschnittliche Finanzkraft der Bundesländer
$U()$	Nutzenfunktion
$V()$	Nutzenfunktion

$\alpha, (A),$

β

$\gamma, \theta, \varphi, \varpi$ Koeffizienten (Vektor mit Koeffizienten)

δ Diskontfaktor

κ Strukturbruch

$\xi, (\Xi)$ Störterm (Vektor mit Störtermen)

ρ Autokorrelationskoeffizient

ϕ Kritischer Wert der Dickey/Fuller-Statistik

λ Lagrangemultiplikator

μ Eigenwert

$\eta()$ Verteilung der Kosten

π Wahrscheinlichkeit

τ Kritischer Wert der Dickey/Fuller-Statistik

ν Rang einer Matrix

$\psi()$ Dichtefunktion

Δ Differenzenoperator

Φ, Π Koeffizientenmatrizen

Σ Summenoperator

Problemstellung und Aufbau

Die Bedeutung der bisherigen Reformen für die gegenwärtigen Reformvorschläge

1. Die gegenwärtigen Reformvorschläge für den deutschen Bundesstaat

Fünzig Jahre nach der Verabschiedung des deutschen Grundgesetzes verstärken sich erneut die Bestrebungen, den deutschen Bundesstaat zu reformieren. Im Vordergrund steht dabei die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs, da das jüngste Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 11. November 1999 die geltenden Regelungen nur noch bis Ende 2004 für gültig erklärt hat. Für eine Neuregelung fordert das Gericht den Gesetzgeber auf, bis 2002 ein Maßstäbengesetz zu erlassen, das die bisherigen Regelungen konkretisiert und ergänzt (Peffekoven 1999: 709). Die Forderung des Verfassungsgerichtes steht im Einklang mit dem Großteil der finanzwissenschaftlichen Literatur, die den Länderfinanzausgleich als reformbedürftig einstuft.¹ Kritisiert wird von den Autoren das Ausmaß der Nivellierung der Ländereinnahmen. Die Anreize, die von einer zu starken Angleichung der Einnahmen ausgehen, stehen den Zielen eines föderalen Staatsaufbaus, wie Berücksichtigung regionaler Präferenzen und Initiierung von Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, entgegen (Homburg 1994: 313ff.). Die Vorschläge zielen daher auf eine Vereinfachung des Länderfinanzausgleichs und auf eine Ausrichtung an „einer Versicherungsfunktion gegen regionale Einkommensschwankungen“ (Huber, Lichtblau 1999: 77) ab.

In der finanzwissenschaftlichen Literatur werden sowohl die Problemanalyse wie auch die Reformvorschläge auf das Bund-Länder-Verhältnis ausgedehnt. Die Autoren betonen, dass eine Belebung des Föderalismus nur zu erreichen ist, wenn die Autonomie der Bundesländer erhöht wird. Dazu bestehen verschiedene Möglichkeiten. Versteht man unter Autonomie nicht nur die „Unabhängigkeit bei der Regelung eigener Angelegenheiten“, sondern auch eine „ausreichende Ausstattung mit Finanzmitteln“ (Henke 1995: 643), dann muss eine Verminderung des Länderfinanzausgleichs mit der Übertragung von Steuerquellen, die die Länder eigenständig ausgestalten können, einhergehen. Zwei naheliegende Möglichkeiten sieht z.B. Henke darin, den Ländern zum einen ein Steuerfindungsrecht einzuräumen oder ihnen zum anderen eine Hebesatzkompetenz für die Einkommensteuer zu übertragen. Allerdings lehnt

¹Vgl. SVR 1998: Tz. 399; Huber, Lichtblau 1998: 142ff.; Ottstad, Linnartz 1997: 200ff.; Huber 1998: 71ff.; Peffekoven 1998: 80ff.

er ein Steuerfindungsrecht für die Länder ab, da die Regierungen eine neue Steuer nur so ausgestalten würden, dass sie ihre Wiederwahl nicht gefährden. Im Vergleich zur gegenwärtigen Situation würden bei einem Hebesatzrecht auf die Einkommensteuer Wiederwahlüberlegungen der Landesregierungen zu einer effizienteren Verwendung der Steuergelder in den Ländern führen (Henke 1995: 646f.).

Ein zweiter Bereich, in dem sich die Länderautonomie erhöhen lässt, ist nach Henke die Zuordnung der Finanzierungskompetenz. Auf diese Frage gehen Huber/Lichtblau (1999: 77ff.) ausführlich ein. Durch die Zuordnung der Gesetzgebungskompetenz auf die Bundesebene und der Durchführungskompetenz auf die Länderebene entsteht im deutschen Bundesstaat die Situation, dass der Bund den Ländern Ausgaben auferlegen kann, wenn die Finanzierungskompetenz an die Durchführung geknüpft ist, wie dies z.B. bei der Sozialhilfe behauptet wird. Eine Umsetzung des Konnexitätsprinzips, das besagt, dass derjenige die Ausgaben einer Aufgabe zu tragen hat, der für die Aufgabe zuständig ist, kann ein solches „Abwälzen“ von Kosten auf eine andere Körperschaft verhindern. Der Sachverständigenrat (1998: Tz. 400) fordert daher eine Anbindung der Finanzierungskompetenz an die Gesetzgebungskompetenz. Allerdings ist umstritten, ob eine solche Lösung zu einer Erhöhung der Effizienz öffentlicher Aufgabenerfüllung beiträgt (Geske 1998). Nach Ansicht von Huber/Lichtblau (1999: 80) „erscheint das Prinzip der Ausführungskonnexität unter Agency-Gesichtspunkten durchaus sinnvoll, weil es für die durchführende Instanz die richtigen Anreize für eine effiziente Aufgabenerfüllung setzt“.

Der dritte Bereich, in dem die Autonomie der Länder gestärkt werden kann, ist ihre Aufgabenkompetenz. Henke nennt hier als Möglichkeiten die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben und die Rückübertragung von Gesetzgebungskompetenzen, z.B. aus dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung (Henke 1995: 655f.; Lenk, Schneider 1999: 419ff.; Arndt 1998: 77f.). Als in Frage kommende Aufgaben nennt er das landwirtschaftliche Pachtwesen, das Besoldungsrecht für Bedienstete des öffentlichen Dienstes in den Ländern, die Ausbildungsförderung u.a. Um dies zu erreichen, wird vorgeschlagen, die Bedingungen für eine Inanspruchnahme der Gesetzgebungskompetenz aus der konkurrierenden Gesetzgebung durch den Bund genauer zu fassen und so zu erschweren (Henke, Schuppert 1993: 59). Darüber hinaus fordert der Sachverständigenrat (1997: Tz. 349), dass die Länder wieder in Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebung tätig werden können, in denen die Notwendigkeit einer bundeseinheitlichen Regelung nicht mehr besteht.

Bisher sind in der Bundesrepublik unabhängig von der Reformdebatte der bundesstaatlichen Ordnung Reformbemühungen der öffentlichen Verwaltung zu beobachten. Zwischen beiden Vorhaben bestehen Verbindungen, da sich in der Verwaltungsstruktur die bundesstaatliche Ordnung widerspiegelt und sie ähnliche Ziele verfolgen. Auch bei der Verwaltungsreform geht es um eine effizientere und näher an den Bürgern orientierte Bereitstellung von Waren und Diensten des öffentlichen Sektors (Budäus, Finger 1999: 313f.). Erreicht werden soll dies durch die Schaffung von mehr Transparenz zwischen öffentlichen Aufgaben und deren Finanzierung, so dass die Bürger die Möglichkeit erhalten, ihre Präferenzen über den Umfang und die Finanzierung einzelner Aufgaben genauer anzugeben (Budäus, Finger 1999: 320f.).

Dies soll durch die Schaffung von Wettbewerb zwischen den Anbietern des öffentlichen Sektors, durch eine stärkere Finanzierung über Gebühren und durch Schaffung von Wahlmöglichkeiten für die Nutzer noch verstärkt werden (Budäus, Finger 1999: 322f.). Ein Zusammenhang zwischen den Reformbemühungen des Bund-Länder-Verhältnisses und öffentlicher Verwaltung lässt sich beispielsweise an den Regelungen des öffentlichen Dienstrechts erkennen. Wie Henke, der für das Besoldungsrecht eine Rückübertragung an die Länder anregt, halten Budäus/Finger (1999: 316) die Rahmensetzung des Bundes für das Dienstrecht einschließlich Besoldung für nicht mehr leistungsfähig. Die Rückübertragung der Gesetzgebungskompetenz in diesem Bereich kann also als Voraussetzung dafür angesehen werden, dass damit der föderale Wettbewerb seine Wirkung auch in den Verwaltungen entfalten kann.

2. Bisherige Erklärungsansätze der bundesstaatlichen Reformen in Deutschland

Das Zusammenfallen der Reformbemühungen des Bundesstaates, die sich in einer Reform des Grundgesetzes niederschlagen würden, mit dessen Jubiläum legen die Frage nahe, ob die dargestellten Probleme im Grundgesetz selbst angelegt sind oder ob sie durch neu aufgetretene Faktoren verursacht wurden. Betrachtet man dazu das Grundgesetz, wie es 1949 in Kraft getreten ist, dann stellt man fest, dass viele der heute als problematisch angesehenen Regelungen in der damaligen Fassung nicht enthalten waren. Beispiele sind der Länderfinanzausgleich und die Gemeinschaftsaufgaben, um nur zwei zu nennen. Die heute als reformbedürftig angesehenen Regelungen sind demnach erst während des Bestehens der Bundesrepublik in das Grundgesetz aufgenommen worden. Eine Beschäftigung mit den Gründen für diese Veränderungen des deutschen Grundgesetzes trägt zu einem besseren Verständnis der Funktionsweise des deutschen Bundesstaates bei. Natürlich gibt es bereits Erklärungsansätze für die bundesstaatlichen Veränderungen.

Eine Reihe von Arbeiten betonen die historischen Hintergründe. Sie streichen zum einen deren Bedeutung in der Phase der Reformen heraus (Renzsch 1991). Zum anderen betonen sie die historischen Voraussetzungen für den Bestand eines föderalen Staatsaufbaus (Bohley 1992, 1994; Johnson 1991; Ossenbühl 1990). Diese Voraussetzungen gehen über die formalen Regelungen des Staatsaufbaus hinaus. Bohley (1994: 548) umschreibt eine wesentliche informelle Voraussetzung des Föderalismus mit „kollektiver Identität“. Gemeint ist damit, dass sich die Bewohner eines Bundesstaates mit den übereinandergelagerten staatlichen Gemeinwesen identifizieren können (Bohley 1992: 57f.). Auf den unteren Ebenen eines Bundesstaates bedeutet die Identifikation der Bevölkerung mit dem eigenen historisch gewachsenen Gemeinwesen eine Distanzierung von den übrigen Gemeinwesen der gleichen Ebene. Hierin liegt die Voraussetzung für die unterschiedliche Ausgestaltung von Aufgaben in einem Bundesstaat.

Ossenbühl argumentiert nun, dass diese Voraussetzung nach der Gründung der Bundesrepublik nicht erfüllt war. Durch die Bildung von Bundesländern, die nur bedingt auf historische Grenzen Rücksicht nahm, war die Identität der Bevölkerung mit die-