

Wie können Föderalismusreformen gelingen?

Erfahrungen aus der vergleichenden Forschung

Arthur Benz

Technische Universität Darmstadt

Entwurf!

1. Einleitung

Die bundesstaatliche Ordnung und auch die Finanzverfassung ist Ergebnis einer inkrementellen Entwicklung. Abgesehen von der 1967 verabschiedeten Finanzverfassungsreform änderte sie sich in kleinen Schritten, die nicht selten durch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts veranlasst und beeinflusst wurden. Veränderungen werden üblicherweise von Finanzverwaltungen ausgehandelt, in Konferenzen der Finanzminister und Regierungschefs beschlossen und dann ins Gesetzgebungsverfahren eingebracht. Dabei sind in der Vergangenheit Konflikte oft erst im Vermittlungsausschuss gelöst worden. Das typische Muster der Reform der Finanzverfassung ist also das Aushandeln zwischen Exekutiven unter weitgehendem Ausschluss der Öffentlichkeit.

Mit der Befristung des Solidarpakts II hat sich der Gesetzgeber selbst unter Reformdruck gesetzt. Die Einführung der Schuldenbremse und die Verabschiedung des europäischen Fiskalpakts haben den Reformdruck noch erhöht. Bayern und Hessen haben mit ihrer Klage vor dem Bundesverfassungsgericht ein Signal gegeben, dass sie Änderungen des Finanzausgleichs erwarten. Vieles spricht also dafür, dass eine gründliche Überprüfung und grundlegende Überarbeitung der föderalen Finanzverfassung erforderlich ist. Der horizontale Finanzausgleich ist neu zu justieren, und die vertikalen Finanzbeziehungen müssten den Ländern mehr Gestaltungsspielräume ermöglichen. Beides würde eine Änderung des Grundgesetzes erfordern, und zwar in Bereichen, die Bund und Länder in den vergangenen zwei Föderalismusreformen ausgespart haben, weil sich über diesen Materien nicht einigen konnten.

Die Debatte um die Reform des Finanzföderalismus hat bereits begonnen. Diese Debatte verläuft bislang nach den bekannten Mustern. Sie wird mehr oder weniger nicht öffentlich, in der Exekutive der Länder und in Expertenkreisen geführt. Wenn Vorschläge nach außen dringen, wird schnell gerechnet, wer durch sie gewinnen oder verlieren würde. Und da im deutschen Föderalismus kein Land als Verlierer gelten soll, nehmen Politiker Vorschläge, die eine Umverteilung bewirken, schnell von der Agenda. Nun wird es bei einer Reform der Finanzverfassung am Ende, gemessen am Status quo, immer Verlierer und Gewinner geben. In der Vergangenheit wurde dies nur vermieden, indem der Bund Verluste von Ländern

kompensierte. Ob diese Lastenverschiebung auch künftig gelingen wird, mag dahingestellt sein. Jedenfalls könnte sie dazu beitragen, den Föderalismus durch einen weiteren Verlust an Finanzautonomie der Länder auszuhöhlen. Es spricht also alles für die Prognose, dass nach dem bisherigen Verfahren eine effektive, den debattierten Problemen angemessene Finanzverfassungsreform wohl kaum gelingen wird. Denn in dieser Reform geht es darum, Finanzströme aufgrund neuer Verteilungsregeln so zu verändern, dass der Bundesstaat insgesamt leistungsfähiger wird. Dies wird nicht ohne eine Neuverteilung von Finanzen möglich sein.

2. Föderalismusreform in der Politikverflechtung

Die Reform der Finanzverfassung, die diesen Anforderungen gerecht wird, droht am gängigen Muster der Bund-Länder-Verhandlungen zu scheitern. Das bedeutet nicht, dass mit einer Reformblockade zu rechnen ist, vielmehr werden sich die Beteiligten auf graduelle Änderungen verständigen können, mit denen am Ende niemand zufrieden sein wird. Sowohl die institutionellen Bedingungen der Politikverflechtung als auch die Konfliktkonstellation sprechen für solche Entwicklungen.

Föderalismusreformen erfordern eine Einigung von Bund und Ländern, um die erforderlichen Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat sicherzustellen. Sie unterliegen also institutionellen Bedingungen, die alle Merkmale der Politikverflechtung erfüllen. Obgleich formal nach der Mehrheitsregel entschieden wird, herrscht faktisch ein Einigungszwang, der sich aus der Kultur des deutschen Bundesstaats ergibt (Lehmbruch 2002). Bei Fragen des Finanzausgleichs entsteht dieser Einigungszwang zudem, weil Landesregierungen mit Verfassungsklagen drohen und sich der Bund damit sechzehn „Vetospielern“ gegenüber sieht. Nach der „Vetospieler-Theorie“ (Tsebelis 2002) sind unter solchen Bedingungen bestenfalls geringe Änderungen des Status quo zu erwarten.

Die Theorie der Politikverflechtung (Scharpf et al. 1976) präzisiert diese Annahme, indem sie Merkmale der Politikfelder, also Akteurskonstellationen und Ausprägung der Interessenkonflikte berücksichtigt. Demnach stellen Verteilungskonflikte zwischen Regierungen, die sich gegenüber ihren Parlamenten verantworten müssen, besonders hohe Hürden für eine Reform dar. Diese sind aber in Finanzverfassungsreformen besonders ausgeprägt. Bund und Länder verfolgen ebenso unterschiedliche Interessen wie die finanzstarken und die finanzschwachen Länder. Das Wachstum an Steuereinnahmen dürfte nicht dazu beitragen, das typische Nullsummenspiel einer Neuverteilung von Ressourcen in ein Positiv-Summenspiel zu überführen, vielmehr betrachten alle Beteiligten die Problematik als einen Verteilungskonflikt. Da es um die Verteilung von Finanzen geht, können Parteizugehörigkeiten der Bundesregierung und der Landesregierungen kaum die Interessengegensätze überbrücken und werden Parteien nicht als Arenen der Konfliktregelung dienen können. Das ist schon deswegen unwahrscheinlich, weil die finanzstarken Länder Bayern und Hessen nicht nur in der Sache, sondern auch parteipolitisch relativ autonom agieren, während die finanzschwachen Länder durch ganz unterschiedliche Koalitionen regiert werden. Dass die Große Koalition im Bund eine Finanzverfassungsreform erleichtert, ist ebenfalls nicht zu erwarten. Die Verhandlungen werden vielmehr durch eine Konfrontation

der Gebietskörperschaften geprägt sein. Eine weitreichende und tiefgreifende Änderung der Finanzverfassung ist damit sehr schwierig.

Dafür sprechen auch weitere Bedingungen, die charakteristisch sind für die Politik im deutschen Bundesstaat:

Zum einen beteiligen Bund und Länder regelmäßig Experten. Üblicherweise arbeiten diese als Gutachter für die einzelnen Regierungen. Diese Praxis lässt sich auch bei der Vorbereitungen der Finanzausgleichsverhandlungen und im laufenden Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht beobachten. In diesen Verfahren sind Rechts-, Wirtschafts- und Politikwissenschaftler für einzelne Regierungen beratend tätig. Zwar können diese Experten grundsätzlich zu einer Versachlichung der Argumentation beitragen, allerdings stehen sie in Beziehungen zu ihren Auftragsgebern, die eine Unterstützung für deren jeweilige Position erwarten. Dabei ist es völlig legitim, wenn Wissenschaftler für eine Regierung Gutachten erstellen und deren Verhandlungsposition unterstützen. Doch verändert sich damit der wissenschaftliche Diskurs. Experten kommunizieren mehr mit ihren Auftraggebern und weniger untereinander, und wenn sie sich an wissenschaftlichen Diskussionen beteiligen, sind sie an ihre Positionen gebunden und verteidigen diese in ähnlicher Weise wie Politiker ihre durch Interessen geprägten Meinungen verteidigen. Nicht nur die verhandelnden politischen Akteure, sondern auch der Kreis der Experten ist damit nach politischen Konfliktlinien gespalten. Deswegen ist nicht damit zu rechnen, dass die Politikberatung die Chancen auf innovative Entscheidungen erhöht, vielmehr ist zu befürchten, dass Experten die Positionen der Landesregierungen noch verfestigen.

Des Weiteren verursacht das Parteiensystem unter den aktuellen Bedingungen eine problematische Konstellation, die Konfrontation verstärkt und damit die „Scharnierfunktion“ der Parteien (Renzsch 2000) hinfällig macht. Mit der CSU ist in der Bundespolitik eine Regionalpartei vertreten, die erhebliches Vetopotential besitzt, solange die CDU/CSU an der Bundesregierung beteiligt ist. Die Rolle der CSU wird meistens unterschätzt, weil ihre Eigenständigkeit auf persönliche Regierungsstile von Ministerpräsidenten zurückgeführt wird. Entscheidender ist aber, dass die CSU nach der Vereinbarung der Fraktionsgemeinschaft ein Vetorecht besitzt, wenn Angelegenheiten der Länder betroffen sind. In der regelmäßig erneuerten Vereinbarung¹ heißt es in Abs. 9b: „Die CDU/CSU-Fraktion wird keine Grundgesetzänderung ermöglichen, der die CSU-Gruppe aus Gründen der Wahrung der Grundlagen des föderativen Staatsaufbaus widerspricht.“ Im Abschnitt 10 ist festgelegt: „Grundsätzliche politische Entscheidungen der CDU/CSU-Fraktion erfolgen nur im Einvernehmen zwischen beiden Gruppen“. Bayern kann also nicht nur im Bundesrat seine sechs Stimmen einbringen, sondern auch im Bundestag die Position der aktuellen Mehrheitsfraktion mitbestimmen. Diese strukturell angelegte Machtasymmetrie im deutschen Bundesstaat wird sich vor allem bei der anstehenden Finanzverfassungsreform bemerkbar machen und die Position der finanzstarken Länder verbessern. Allerdings stehen diese Länder einer Koalition von finanzschwachen Ländern gegenüber, die sich im Verfahren

¹ Die Vereinbarung für die 18. Legislaturperiode findet sich auf <https://www.cducsu.de/themen/innen-recht-sport-und-ehrenamt/fortfuehrung-der-fraktionsgemeinschaft> (letzter Zugriff am 29 Mai 2014)

vor dem Bundesverfassungsgericht unter Beteiligung von 12 Länder bereits formiert hat. Diese Struktur ist ausgesprochen blockadeanfällig.

Alle Beteiligten wissen aber, dass eine Blockade verhindert werden muss. Sie würde die Situation der finanzschwachen Länder verschlechtern, weil die geltende Regelung des Finanzausgleichs Ende 2019 ausläuft. Die finanzstarken Länder und der Bund würden das Scheitern eines wichtigen Reformprojekts in der Öffentlichkeit zu verantworten haben, was sie tunlichst vermeiden sollten. Unabhängig von den bereits genannten Gründen besteht also ein faktischer Zwang zur Einigung trotz gegensätzlicher Interessen. In solchen Situationen neigen Regierungen dazu, die Verantwortung für die möglichen Verteilungsfolgen auf das Bundesverfassungsgericht abzuwälzen. Zwar haben im aktuellen Streit nur Bayern und Hessen Verfassungsklage erhoben, aber alle Finanzminister des Bundes und der Länder hoffen selbstverständlich auf Signale aus Karlsruhe, weil sie eine verfassungsrechtlich sichere Argumentationsgrundlage suchen, mit der sie Entscheidungen rechtfertigen können. Die Tendenz, politische Entscheidungen durch das Gericht absichern zu lassen, ist typisch für Bund-Länder-Verhandlungen im deutschen Bundesstaat (Benz 2008). Als Folge beobachten wir eine Verrechtlichung der Politik, die sich vielfach in entsprechenden Detailregelungen im Grundgesetz oder in einfachen Gesetzen niederschlägt. In politischen Debatten dominieren daher auch Rechtswissenschaftler, die Vorschläge an den geschriebenen Regeln und ungeschriebenen Normen des Grundgesetzes messen. Die Spielräume für eine effektive Reform werden dadurch erheblich eingeschränkt.

Die spezifischen Bedingungen der Politikverflechtung erklären nicht nur den Inkrementalismus in der Finanzverfassungspolitik, sondern auch deren Ausgestaltung. Zum einen versuchen die Länder, die Lasten der Verteilungsentscheidungen auf den Bund abzuwälzen, und dabei waren sie in der Vergangenheit weitgehend erfolgreich. Die Risiken einer erweiterten Steuerautonomie vermeiden sie, stattdessen verlassen sie sich auf die Unterstützung durch den Bund. Zum anderen orientieren sich Bund und Länder an der Norm der Gleichverteilung pro Einwohner. Gleichheit lässt sich als allgemeines Prinzip politisch leicht begründen bzw. als unstrittig behandeln, während Abweichungen davon die Frage aufwerfen, wie besondere Bedarfen zu rechtfertigen sind. In der Sache muss eine Finanzverfassung gewährleisten, dass alle Gebietskörperschaften über eine Finanzausstattung verfügen, die der Zuständigkeitsverteilung für Aufgaben angemessen ist. Damit stellt sich selbstverständlich die Frage nach der Bedarfsgerechtigkeit. Will man diese beantworten, so gerät man in genuin politische Auseinandersetzungen darüber, wie Aufgaben zu erfüllen sind, weil erst die Entscheidung über diese Frage es möglich macht, Finanzbedarfe zu bestimmen. Bund und Länder vermeiden aber diese politischen Konflikte, indem sie sich auf den abstrakten Grundsatz der Gleichverteilung zurückziehen, den sie nur im Detail anpassen. Damit gelingt ihnen eine Entpolitisierung, weil Detailfragen den Experten in Finanzverwaltungen überlassen werden und weil ihre Rechtfertigung zu einer juristischen Problematik umdefiniert wird. Im Ergebnis trifft auch insoweit die Theorie der Politikverflechtung zu, die erklärt, warum im deutschen Bundesstaat keine effektiven, also den Aufgaben gerechten Entscheidungen zustande kommen.

3. Politikverflechtung und Föderalismusreformen im internationalen Vergleich

Politikverflechtung ist kein Muster der Politik, das in allen Bundesstaaten prägend ist, vielmehr kommen institutionalisierte Verhandlungssysteme im internationalen Vergleich eher selten vor. Doch Föderalismusreformen unterliegen auch in anderen Bundesstaaten den institutionellen Rahmenbedingungen, die dem Muster der Politikverflechtung entsprechen (Benz 2011). Föderale Verfassungsreformen kommen nur zustande, wenn sich Vertreter des Zentralstaats mit Vertretern von Gliedstaaten einigen, weil sie nur so die erforderlichen qualifizierten Mehrheiten erreichen können. Wenngleich sich die formalen Regeln der Gesetzgebung unterscheiden, werden die Reformgesetze faktisch in multilateralen „Zwangsverhandlungen“ beschlossen. Zudem stellen Finanzverfassungsreformen, wie Hansjörg Blöchliger und Camilla Vammalle betonten, kurzfristig immer ein Nullsummenspiel dar. Das erklärt die Schwierigkeiten des Reformprozesses, die oft zu dessen Scheitern führen, was auch Blöchliger und Vammalle beobachteten: „Various reforms – including the territorial reorganisation of public service delivery, changes of the sub-central tax structure and the tightening of sub-central fiscal rules – have been stalled or been introduced only partially and after several unsuccessful attempts“ (Blöchliger and Vammalle 2012: 12).

Dennoch gibt es Beispiele für gelungene Finanzverfassungsreformen. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass der im deutschen Bundesstaat praktizierte typische Prozessverlauf umgekehrt wird. Hierzulande werden Reformvorschläge immer sofort im Hinblick auf ihre Verteilungswirkungen durchgerechnet, und auf dieser Grundlage verhandeln Vertreter von Bund und Ländern über ihre Konkretisierung oder über Alternativen. Eine Begründung durch ein allgemeines Prinzip der Verteilungsgerechtigkeit wird bestenfalls ex post geliefert, wenn dieses überhaupt herangezogen wird. Folgt man wissenschaftlichen Erkenntnissen über die Lösung von Verteilungsproblemen oder die Verwirklichung von Verteilungsgerechtigkeit, dann müsste der Prozess aber genau umgekehrt verlaufen. Die Beteiligten müssten sich zunächst auf ein anerkanntes Prinzip der Verteilung einigen, bevor sie über dessen Umsetzung in konkrete Rechtsregeln verhandeln und diese durch Berechnung der faktischen Auf- oder Umverteilung anwenden. Bekanntlich hat John Rawls diese Verfahrenslogik als Argumentation seiner Theorie der Verteilungsgerechtigkeit zugrunde gelegt (Rawls 1999). Elinor Ostrom wiederum hat in empirischen Untersuchungen gezeigt, dass unter bestimmten Bedingungen Akteure Konflikte über die Nutzung knapper Ressourcen lösen können, wenn sie sich zunächst auf Normen der Aufteilung verständigen, bevor sie über Anteile an einem öffentlichen Gut entscheiden (Ostrom 1990). Während Rawls nur eine fiktive Verhandlungssituation konstruierte, befasste sich Ostrom mit lokalen Kontexten. Beide Autoren blendeten damit vor allem die Tatsache aus, dass in demokratischen Staaten politisch verantwortliche Repräsentanten über Verteilungsfragen entscheiden, die Gewinne und Verluste gegenüber ihren Parlamenten, Parteien und Wählerschaften rechtfertigen müssen. Zu fragen ist also, ob der „Schleier des Nicht-Wissens“ durch Verhandlung über Verteilungsprinzipien in Föderalismusreformen hergestellt werden kann oder ob es sich hierbei um eine rein theoretische, in der Praxis nicht zu verwirklichende Forderung handelt.

Am deutschen Beispiel lässt sich zunächst zeigen, dass man Regierungen nicht einfach beauftragen kann, zuerst Verteilungsnormen zu beschließen und erst darauf aufbauend die Aufteilung der Ressourcen. Das Bundesverfassungsgericht hatte dies beabsichtigt, als es in

einem Urteil von 1999 den Erlass eines Maßstäbe-Gesetzes verlangte. Dieses hat der Gesetzgeber zwar erlassen, aber faktisch gleichsam ex post, nach der Aushandlung des revidierten Finanzausgleichsgesetzes. Akteure, die finanzpolitische Interessen verfolgen und die Verteilungsfolgen von Reformen kennen oder relativ gut abschätzen können, lassen sich ihre Orientierung an Interessen nicht durch einen „Schleier des Nichtwissens“ nehmen. Entsprechende Handlungsorientierungen können nur durch geeignete Strukturen und Verfahren der Verhandlungen gefördert werden.

Wie dies geschehen kann, sei an einigen Beispielen illustriert. Alle betreffen Reformen des Finanzausgleichs, beschränken sich also auf den Aspekt der Finanzverfassung, um den es zur Zeit im deutschen Bundesstaat geht. Die Ausgleichssysteme, die in den drei betrachteten Fällen gewählt wurden, unterscheiden sich. In Kanada erfolgt der Finanzausgleich zwischen Provinzen durch Zuweisungen des Bundes; in Australien beruht er im Kern auf der Aufteilung einer Gemeinschaftssteuer, zudem vergibt der Bund zweckgebundenen Finanzhilfen an die Staaten; in der Schweiz werden Unterschiede in den Einnahmepotentialen und Finanzlasten sowohl durch Umverteilung zwischen Kantonen als auch durch Bundeszuweisungen ausgeglichen. Entsprechend der Ausgestaltung der Ausgleichssysteme variieren die Verfahren. In allen drei Fällen finden wir allerdings Verfahrensweisen, die grundsätzlich zu effektiveren Entscheidungen führen können als dies nach bisher praktizierten Verfahren in Deutschland der Fall ist.

a) Kanada: Reform unter politischer Führung des Bundes

In Kanada wurde der 1957 eingeführte Finanzausgleich 2007 reformiert, nachdem er in früheren Jahren immer wieder korrigiert wurde. Das System wurde dabei nicht grundlegend revidiert, jedoch kamen einige signifikante Veränderungen zustande, die insgesamt die Finanzbeziehungen verlässlicher gestalteten und das gestörte Vertrauensverhältnis zwischen Provinzen und Bund verbesserten. Am wichtigsten war, dass sich die Ausgleichsbeträge nunmehr wieder am Bundesdurchschnitt und nicht, wie zuvor, am Durchschnitt von fünf repräsentativen Provinzen orientiert. Einkünfte aus natürliche Ressourcen werden bei der Berechnung der Ausgleichsbeträge nun zur Hälfte berücksichtigt, während die Steuerquellen, nach denen die Finanzkraft berechnet wird, auf fünf reduziert wurde, was das Finanzausgleichssystem vereinfachte.

Diese Reform kam nach jahrelangen Konflikten zustande, in denen die Provinzen gegen den Bund eine Koalition bildeten (Lecours/ Beland 2012). Sie schlossen sich im „Council of the Federation“ zusammen und nutzen dieses Forum, um ihre Politik abzustimmen. Die Problematik des Finanzausgleichs ist in Kanada hochgradig politisiert, weshalb die Regierungen auf Parlamentsmehrheiten und Wählerschaften Rücksicht nehmen müssen und dementsprechend an Positionen gebunden sind. Dennoch kam eine Reform zustande. Drei Gründe waren dafür maßgeblich:

Zum einen setzte der Bund eine Expertenkommission ein, die abhängig von finanzpolitischen Interessen der Provinzen und des Bundes Vorschläge für Verteilungsregeln ausarbeitete. Die Kommission bildete nicht nur eine eigene Arena der Verhandlungen, sie erweiterte ihre Autonomie, indem sie selbständig Anhörungen und Workshops veranstaltete,

in denen sich auch Verbände äußern konnten. Zudem verarbeitete die Kommission zahlreiche Eingaben von Regierungen, Experten und Privatpersonen (<http://www.eqtf-pfft.ca/english/index.asp>, letzter Zugriff am 19. Juni 2014). Der Vorschlag der Kommission erlangte auf diese Weise eine hohe fachliche Legitimität, weshalb er trotz eines Regierungswechsels im Bund Bestand behielt und von der neuen konservativen Regierung umgesetzt übernommen.

Zum zweiten wurden die Verhandlungen unter der Führung des Bundes durchgeführt. Multilaterale Verhandlungen wurden dabei durch bilaterale Verhandlungen mit einzelnen Provinzen ergänzt. Somit wurde die „positive Koordination“, in der alle Interessen gleichzeitig zu berücksichtigen waren, entlastet durch eine „negative Koordination“ (Scharpf 1993). Ferner gelang es dem Bund, den „Schleier der Unwissenheit“ für die Provinzen herzustellen, weil er Daten über Wirkungen der Reform kontrollierte und diese nur selektiv zur Verfügung stellte (Blöchliger/ Vammalle 2012: 69).

Drittens machte der Bund nicht unerhebliche Zugeständnisse. Indem er seine Zahlungen für den Finanzausgleich erheblich ausdehnte, wurde er letztlich zum Verlierer der Reform. Zudem konzidierte er einzelnen Provinzen, dass sie weiterhin nach dem alten „five province standard“ behandelt werden können. Hier zeigt sich die typische kanadische Praxis, intergouvernementalen Konflikte durch Einräumung von Abweichungsrechten zu regeln (opt out clause). Ohne diese Praxis wären im multinationalen Föderalismus, in dem die Provinzen ihre Autonomie verteidigen, intergouvernementale Vereinbarungen schwerlich möglich. Die Qualität des Finanzausgleichs würde durch diese Öffnungsklausel aber nicht unerheblich beeinträchtigt.

Die Reform des kanadischen Finanzausgleichs weist also erhebliche Schwächen auf, und sie erwies sich als nicht hinreichend stabil. Das System ist nach wie vor politischen umstritten. Durch die Reform konnten aber das fiskalische Ungleichgewicht partiell verringert werden. Ferner wurde die Verlässlichkeit der Finanzbeziehungen wieder hergestellt, nachdem der Bund in den 1990er Jahren einseitig seine finanziellen Leistungen an die Provinzen gekürzt hatte. Die Vorbereitung der Reform durch eine unabhängige Expertenkommission war wichtige Voraussetzungen dafür, dass sich Bund und Provinzen einigen konnten. Entscheidend war aber auch die Zentralisierung des Verhandlungsprozesses, in dem der Bund die politische Führung übernahm. Allerdings musste der Bund damit auch die Kosten der Einigung tragen. Die starke Rolle der Bundesregierung erweist sich in Föderalismusreformen somit als ambivalent.

c) Australien: Reform als Prozess und Kontrolle durch unabhängige Experten

Der australische Finanzausgleich ist seit 1933 als horizontale Umverteilung ausgestaltet, die um Zweckzuweisungen des Bundes ergänzt werden. Zuständig für die Berechnung des Finanzausgleichs ist die „Commonwealth Grant Commission“ (CGC), eine unabhängige Kommission, deren Mitglieder vom Bund unter Beteiligung der Staaten ausgewählt werden. Im Rahmen von Prinzipien, die die Regierungen in einem intergouvernementalen Abkommen vereinbaren, bestimmt diese Kommission die konkreten Verteilungskriterien und daraus resultierende Anteile der Staaten am gemeinsamen Steuertopf. Seit 2000 bilden die

Einnahmen der „Goods and Service Tax“ diese Verteilungsmasse im Finanzausgleich (Lecours/ Beland 2012).

In diesen Strukturen ist bereits angelegt, dass die Regierungen nur über die Verteilungsprinzipien entscheiden, und zwar ohne deren Konsequenzen für die konkrete Finanzverteilung zu kennen, während die Aufteilung der relevanten Steuereinnahmen durch die unabhängige Expertenkommission erfolgt. Diese erlangte durch ihre Arbeit eine hohe Anerkennung. Politische Auseinandersetzungen finden unter den Regierungen der Staaten im Council of Australian Governments (COAG) statt, der zum eigentlichen politischen Verhandlungsgremium geworden ist. Treten hier Blockaden auf, erweist sich das Finanzausgleichssystem immer noch anpassungsfähig, weil die CGC über nicht unerhebliche Entscheidungsspielräume verfügt und die Vorschläge der Kommission normalerweise von den Regierungen übernommen werden.

2009 beschlossen die Regierungen eine intergouvernementale Vereinbarungen, die zu signifikanten Änderungen der Finanzverfassung führte (McQuestin 2012). Dies geschah ohne formale Änderung der australischen Bundesverfassung, die durch ein Referendum ratifiziert werden müsste. Die Vereinbarung kam unter günstigen Bedingungen zustande, weil alle Regierungen von der gleichen Partei gestellt wurden. Gleichwohl mussten Interessendivergenzen zwischen den Gebietskörperschaften überwunden werden. Dies gelang, weil sich die Reform auf Grundsätze, Ziele und Verfahren konzentrierte, deren Implementation als Prozess organisiert wurde. Die Staaten erhielten mehr Autonomie, sie verpflichteten sich aber auf Leistungsziele, die im Rahmenabkommen vereinbart wurden. Über ihre Einhaltung soll die CGC wachen, soweit die bedarfsgerechte Verwendung der Mittel im Finanzausgleich tangiert ist. Für besondere Politikfelder vereinbaren Bund und einzelne Staaten bilaterale Partnerschaften, in deren Rahmen zweckgebundene Finanzzuweisungen nach Leistungsindikatoren vergeben werden. Für die Evaluierung der Reform und ihre Weiterentwicklung richtete der COAG eine Reformkommission ein.

Die Reform des australischen Föderalismus entsprach damit dem theoretischen Modell von Elinor Ostrom, wonach Verteilungskonflikte gelöst werden können, wenn sich Akteure über die Regeln der Verteilung verständigen. Die Voraussetzungen für diesen Übergang von „kollektiven Handeln“ zum „konstitutionellen Handeln“ (Ostrom 2005: 62-64) sind in Australien günstig, nachdem sich der COAG gleichsam zu einer Arena der Reformpolitik entwickelte und damit die funktionale Differenzierung zwischen den Verhandlungen über Prinzipien und Verhandlungen über Verteilungen im Bundesstaat gleichsam institutionalisiert wurde. Hinzuweisen ist auch darauf, dass in der australischen Politik traditionell Expertenkommissionen eine wichtige Rolle spielen. Ähnlich wie in Kanada findet Politikberatung nicht ad-hoc und durch Gutachtenvergabe statt, sondern als kollektiver Prozess in eigens eingerichteten Arenen. Anders als in Kanada wurden in Australien Interessengruppen nicht beteiligt. Die Legitimation der Reform beruht vielmehr auf Transparenz und kontinuierliche öffentliche Diskussion, wozu das Monitoring wesentlich beiträgt. Der Prozesscharakter der Reformpolitik erlaubt es, diese auf dem eingeschlagenen Entwicklungspfad weiter zu optimieren.

d) Schweiz: Sequentieller Reformprozess und Arenendifferenzierung

Eine weitreichende und tiefgreifende Reform der Finanzverfassung gelang in der Schweiz, in einem Prozess, der 1991 begann und im November 2004 mit einem Verfassungsreferendum endete. In diesem Prozess wurden die unübersichtlichen und kontraproduktiv wirkenden Finanzzuweisungen in ein transparentes System eines Finanzausgleichs überführt, das horizontale wie vertikale Ausgleichsverfahren beinhaltet und sowohl die Finanzkraft wie Finanzbedarfe der Kantone berücksichtigt. Darüber hinaus wurde die Verteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen überprüft und erheblich revidiert. Diese Reform wurde durch die besonderen Bedingungen der Schweizerischen Konsensdemokratie begünstigt, in welcher die Parteienkonkurrenz eine geringe Rolle spielen. Angesichts der offensichtlichen Verteilungskonflikte war der Erfolg aber alles anderes als selbstverständlich. Erklärt werden kann er durch eine besondere Gestaltung der Verfahren.

Die Reform des Finanzausgleichs wurde in der Schweiz zunächst von einer Expertengruppe unter der Leitung der Finanzverwaltung des Bundes vorbereitet (im Einzelnen (Freiburghaus 2012)). Diese Gruppe, an der vier Wissenschaftler beteiligt waren, entwickelte in einer ersten Phase Grundsätze für die Föderalismusreform, also einen normativen Rahmen. Dieser wurde schrittweise in einem größeren Kreis von Beteiligten diskutiert, zunächst unter den Finanzministerien des Bundes und der Kantone, dann in der Konferenz der Regierungschefs, schließlich in Anhörungen verschiedener Interessengruppen, bevor die Legislativorgane des Bundes und der Kantone darüber berieten. Mit den Grundsätzen wurden abstrakte Verteilungsnormen für den Finanzausgleich definiert, ohne dass für die betroffenen Kantone die redistributiven Wirkungen erkennbar waren. In dieser Phase handelnden sie unter dem „Schleier des Nichtwissens“.

Nachdem die Grundsätze verbindlich waren, wurden sie in einer zweiten Phase konkretisiert und in Verfassungsregeln umgesetzt. Dieses Verfahren durchlief die gleichen Arenen wie in der ersten Phase. Die Beratungsgegenstände waren nun konkreter, weshalb die Intensität der Konflikte zunahm. Daher musste der Bund Kompromisse eingehen (Cappelletti et al. 2014). Insbesondere konzedierte er eine langfristig angelegte Kompensation der Kantone außerhalb des neuen Finanzausgleichs, die durch die Reform finanzielle Einbußen erlitten. Die Prinzipien der Reform und die Normen des Finanzausgleichs blieben aber unberührt. Die Verfassungsreform wurde 2004 in einem Referendum mit großer Zustimmung der Abstimmenden verabschiedet. Inzwischen wurden die neuen Verfassungsregeln in einfachen Gesetzen implementiert.

Man hat das Reformverfahren kritisiert, weil es durch die Experten und die Bürokratie gesteuert war (Rhinow 2003). Aber das trifft jedoch nur für die ersten Schritte zu, in denen gleichsam die Agenda der Reform bestimmt wurde. Angesichts der schrittweisen Öffnung der Verfahren für kantonale und gesellschaftliche Interessenvertreter musste die Expertengruppe von vornherein ein inhaltlich überzeugendes Reformprojekt präsentieren und in der Öffentlichkeit durch gute Argumente verteidigen. Die Beteiligungsverfahren gewährleisteten zudem Verfahrensfairness, weil alle potentiell Betroffenen Einwendungen vorbringen konnten. Das Verfahren der „negativen Koordination“, bei dem Interessen nicht gleichzeitig, sondern in separaten Verhandlungen einbezogen wurden, verhinderte, dass Verfahren mit Konflikten überlastet wurden und eine bestimmte Konfliktlinie, also etwa die Interessenlagen

zwischen Kantonen, dominierte. Territoriale und gesellschaftliche Interessen fanden gleichermaßen Gehör. Durch die Phasengliederung des Reformprozesses, in dem die Grundsätzen getrennt von der Umsetzung der Grundsätze in Rechtsnormen ausgehandelt und beschlossen wurden, konnten gegensätzliche Verteilungsinteressen so lange ausgeklammert werden, bis das Gerüst der Reform stand und nicht mehr in Frage gestellt werden konnte.

Der Schweizerische Reformprozess zeichnet sich durch eine Differenzierung in Arenen und Phasen aus, die es erlaubte, schrittweise die Konsensbasis für das Reformprojekt auszudehnen. Der Konsens war erforderlich, weil nur so eine Mehrheit im Referendum sichergestellt werden konnte. Ein solcher Prozess lässt sich, schon angesichts seiner Zeitdauer, nicht ohne weiteres in anderen Bundesstaaten verwirklichen. Doch belegt dieses Beispiel, dass eine erfolgreiche Finanzverfassungsreform ein komplexeres Verfahren erfordert, als es in Deutschland praktiziert wird.

4. Lehren für die deutsche Finanzverfassungsreform

Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus diesen Beispielen für die Finanzverfassungsreform in Deutschland ableiten? Zunächst bietet der internationale Vergleich natürlich kein Modell für eine erfolgreiche Föderalismusreform. Zum einen haben alle dargestellten Verfahren ihre Vor- und Nachteile, zum anderen unterscheiden sich die Bedingungen und Problemlagen der einzelnen Bundesstaaten, weshalb sich ein einfacher „Politiktransfer“ verbietet. Festsustellen ist aber, dass weder die Zahl der Vetospieler noch die Strukturen der Politikverflechtung dazu führen müssen, dass Finanzverfassungsreformen nur in kleinen Schritten und durch Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner gelingen.

Zudem verweist der internationale Vergleich darauf, dass die formalen Verfahren der Gesetzgebung für den Reformenerfolg weniger entscheidend sind als dies oft vermutet wird (Closa 2012). Das formale Verfahren der Verfassungsänderung, das im Grundgesetz festgelegt ist, muss also nicht zur Disposition gestellt werden, zumal man damit eine weitere Grundgesetzänderung verlangen würde, die kurzfristig kaum zu erreichen ist. Insbesondere Diskussionen über ein Verfassungsreferendum erweisen sich für die anstehende Reform des Finanzausgleichs als nicht hilfreich, selbst wenn man annehmen würde, dass auch in Deutschland Finanzfragen zum Gegenstand von Volksentscheiden werden können. Formale Regeln sind wichtig, wenn es darum geht, ob eine Reform zustande kommt. Die Inhalte einer Reform entscheiden sich jedoch in Verhandlungen über Konzepte und Gesetzgebungsentwürfe. Wie die Organisation und die Verfahren der Verhandlungen ausgestaltet werden, ist daher vorrangig zu erörtern.

Grundsätzlich sollten ein Verhandlungsverfahren in Föderalismusreformen vier Anforderungen erfüllen:

a) Es muss gleichermaßen Chancen auf Innovation bieten und die Risiken des Scheiterns im formalen Gesetzgebungsprozess vermindern. Beide Gesichtspunkte müssen abgewogen werden, was in Deutschland bisher eindeutig zugunsten des zweiten Aspekts geschieht.

b) Das Verfahren muss geeignet sein, ein hohes Maß an Konsens trotz entgegengesetzter Interessen über Finanzverteilungen zu ermöglichen. Entscheidungen müssen auf einer anerkannten Rechtfertigung beruhen, die auch für Verlierer akzeptierbar ist.

c) Schließlich muss das Verfahren fair sein. Es dürfen keine relevanten Interessen durch Verfahrensgestaltung benachteiligt werden. Dieser Aspekt ist insofern besonders zu beachten, als in Verfassungsreformen wegen der Notwendigkeit einer qualifizierten Mehrheit Vertreter solcher Interessen, die den Status quo erhalten wollen, begünstigt sind. In Deutschland ist aktuell wegen des Auslaufens der bestehenden Regelung des Finanzausgleichs eine Koalition finanzstarker Länder im Vorteil, die zwar durch Blockadedrohungen nicht die Abschaffung des Finanzausgleichs, aber eine deutliche Reduktion des Ausgleichsniveaus herbeiführen könnte, das im Grundgesetz nicht präzise festgelegt ist.

Die Verfahrensfairness betrifft nicht nur das Verhältnis von Ländern untereinander und der Länder und dem Bund. Finanzverfassung und Finanzausgleich betreffen zwar primär Gebietskörperschaften, aber sie wirken sich auch auf gesellschaftliche Gruppen und individuelle Steuerzahler aus. Insbesondere Änderungen im vertikalen und horizontalen Finanzausgleich können zu Umverteilungen zwischen Steuerzahlern oder Leistungsempfängern führen. Dies spricht dafür, neben Vertretern von territorialen auch Repräsentanten von Gruppeninteressen in den Verhandlungen zu beteiligen.

Angesichts der großen Zahl an Vetospielern könnte man annehmen, dass die Innovationsfähigkeit von Verhandlungen im Föderalismus durch eine gestärkte Führungsrolle der Bundesregierung erhöht werden könnte. Die kanadischen Erfahrungen sprechen aber nicht unbedingt für diese Lösung. Vielmehr wird in diesem Fall die Verantwortlichkeit des Bundes betont, was bei den Ländern die Tendenz verstärken dürfte, dem Bund die Lasten einer Reform aufzubürden. Die Länder werden sich kaum auseinander dividieren lassen, und wenn dies der Fall sein sollte, dann kann der Bund nur mit den finanzschwachen Ländern eine mehrheitsfähige Koalition bilden, also mit Ländern, die ihn zur Ausdehnung seiner Leistungen in den Finanzausgleich zwingen werden und die nicht bereit sind, mehr Eigenverantwortung im Finanzbereich zu übernehmen. Das kanadische Beispiel zeigt auch, dass ein zentralisiertes Verhandlungssystem zwar Entscheidungen erleichtert, aber keine stabilen Lösungen verspricht.

Alle drei Fälle aus dem internationalen Vergleich belegen die positive Wirkung von wissenschaftlicher Beratung, sofern Experten nicht als individuelle Gutachter tätig sind, sondern in einem Gremium zusammenarbeiten. Solche Gremien können nicht nur Innovationsanstöße geben, sondern auch ohne Rücksicht auf besondere Interessen Verteilungsnormen definieren, die redistributiv wirkende Entscheidungen rechtfertigen können. Angesichts der starken Interessen der Politiker in den Gebietskörperschaften an Kompetenzen und Finanzfragen besteht in Föderalismusreformen nicht die Gefahr, dass Experten die Entscheidungsprozesse dominieren. In der Regel ergänzen oder ersetzen sie die entscheidungsvorbereitende Arbeit der Ministerialverwaltungen, erfüllen aber nicht die Funktionen der legitimierten Entscheidungsgremien.

Anders als Interessengruppen sollten Experten nicht isoliert angehört werden. Vielmehr kann das Gewicht und die Qualität des Sachverstands erhöht werden, wenn er sich in

Kommunikationsprozessen verdichtet. Das spricht für die Einrichtung eines die Reform begleitenden Sachverständigenbeirats. In Kanada wie in der Schweiz bewährte sich auch die Praxis, Experten in die Arbeitsgruppen der Exekutive einzubeziehen, wo ein dichter Diskurs zwischen Wissenschaft und Praxis stattfinden konnte, während die bisherige Praxis in Deutschland eher dem Modell der „dezisionistischen Politikberatung“ (Habermas 1968) gleicht.

Experten tragen maßgeblich dazu bei, den Schleier des Nichtwissens über konkrete Verteilungsergebnisse herzustellen. In allen drei Beispielsfällen erfüllten sie diese Funktion. In Kanada wurden sie dabei durch die führende Stellung der Exekutive des Bundes unterstützt. Als noch effektiver erwies sich die Sequenzialisierung der Verfahren in der Schweiz, wo zuerst ausschließlich über die Grundsätze der Reform entschieden wurde. Damit gelang es, Normkonflikte getrennt von Anwendungskonflikten zu bearbeiten und erstere ohne Kenntnis der Verteilungsfolgen zu regeln. Die Trennung zwischen Verteilungsnormen und deren Konkretisierung in Verteilungsregeln sowie die Anwendung dieser Regeln gelingt allerdings nur, wenn in der ersten Phase Vertreter der Gebietskörperschaften nicht direkt an den Verhandlungen beteiligt werden, sondern – wie in der Schweiz – in einem Verfahren der „negativen Koordination“ nur zu ausgehandelten Vorschlägen angehört werden. Auf den deutschen Fall übertragen würde das voraussetzen, dass die Finanzminister und ihre Verwaltungen ihre dominierende Stellung in Verhandlungen aufgeben müssten.

In den betrachteten Fällen einer Finanzverfassungsreform wurden Parlamente entweder gar nicht, wie in Australien, oder erst in einer späten Verfahrensstufe beteiligt. Diese Praxis hängt mit den Besonderheiten der politischen Systeme in den betreffenden Bundesstaaten zusammen. In Deutschland spielen Parlamente des Bundes und der Länder sicher eine wichtigere Rolle als im „Westminster-System“ Australiens oder Kanadas und in der Schweizerischen Konsensdemokratie. Das bedeutet nicht, dass Verfassungsverhandlungen zwingend in der parlamentarischen Arena zu konzentrieren sind. Die erforderliche Trennung zwischen Finanzverfassungspolitik und normaler Finanzpolitik erfordert vielmehr eine Arenendifferenzierung, wobei Parlamente zunächst über ihre zuständigen Ausschüsse den Reformprozess begleiten können (eine in Kanada durchaus übliche Praxis in Föderalismusreformen), bevor dann mit einem ausgearbeiteten Entwurf das Gesetzgebungsverfahren eröffnet wird. Das würde eine Dominanz von Vetospielern in Verhandlungen unterbinden und Innovationschancen erhöhen. Drohungen mit Blockaden der Reform würden damit in die Phase des Gesetzgebungsverfahrens verschoben, wo sie dann schwerlich gerechtfertigt werden könnten, wenn ein durch viele gesellschaftliche Kräfte gestützter Entwurf zu entscheiden wäre.

Innovation und Orientierung an Verteilungsnormen werden auch eher erreicht, wenn Verhandlungen in verschiedene Arenen stattfinden, in denen unterschiedliche Gruppen von Akteuren ihre Sichtweisen einbringen und Vorschläge formulieren können, ohne dass diese gleich von Verwaltungen auf ihre Machbarkeit und von Regierungen nach ihren besonderen Interessen beurteilt werden. Sowohl die kanadischen als auch die schweizerischen Erfahrungen sprechen dabei dafür. Eine solche Differenzierung der Arenen verhindert, dass Vetospieler die Verhandlungen dominieren mit der Folge, dass Föderalismusreformen leicht in die Politikverflechtungsfalle geraten können.

Setzt man diese Differenzierung in Arenen und ein sequenzielles Verfahren in die Praxis um, so dürfte es kaum gelingen, eine Föderalismusreform in einer Legislaturperiode abzuschließen. In der Schweiz ist dies wegen der Kontinuität der Regierung kein Problem, in parlamentarischen Regierungssystemen entsteht Zeitdruck durch die Dauer der Legislaturperioden, nach deren Ende sich Mehrheitsverhältnisse ändern können. Dieser Zeitdruck hat sich etwa in Kanada nachteilig auf Föderalismusreformen ausgewirkt. Nun sollten Föderalismusreformen ohnehin unabhängig von konkreten Mehrheitsverhältnissen durchgeführt werden. Das Zeitproblem könnte daher durch eine verbindliche Verfahrensvereinbarung von Bundestag und Bundesrat gelöst werden. Durch eine solche Entkopplung der Reformpolitik von Legislaturperioden würde auch eine klare Unterscheidung zwischen Verfassungsreform und normaler Politik erreicht, die ohnehin eine wichtige Erfolgsbedingung darstellt (Benz 2013).

Die zeitliche Dimension ist noch in anderer Hinsicht bedeutsam. Weitreichende Föderalismusreformen kosten nicht nur Zeit, sie können auch nie als abgeschlossen gelten. Zuständigkeitsverteilungen beeinflussen die Inhalte politischer Entscheidungen, deren Bewertung in der öffentlichen Meinung sich immer wieder ändert. Die Wirkungen von Finanzverteilungen sind in erheblichen Maße durch ökonomische Entwicklungen bedingt. Die Effektivität von Entscheidungsverfahren im Bundesstaat variiert in Anhängigkeit von Mehrheitsverhältnissen, Parteiensystemen oder der Organisation von Gesellschaften. Insofern können Föderalismusreformen immer nur vorläufige Lösungen erreichen. Ferner lassen sich deren Wirkungen nie eindeutig abschätzen. Dies spricht für den Weg, der in Australien bestritten wurde: Reformergebnisse sind zu evaluieren, ihre Wirkungen zu überprüfen und Entscheidungen ggf. anzupassen. Die Institutionalisierung der Föderalismusreform als eine dauerhafte Aufgabe würde dieser Tatsache Rechnung tragen. Sie könnte die aktuelle Reform in einen Lernprozess transformieren und damit die Innovationsfähigkeit des Bundesstaates erhöhen. Als Daueraufgabe würde die Föderalismusreform nicht bloß in einer Serie von Föderalismuskommissionen bestehen, sondern in eine Struktur eingebunden, in der die Entwicklung von Reformthemen und Reformvorschlägen sowie die Kontrolle und Evaluierung von Reformwirkungen fest etabliert wäre.

5. Schluss

Die genaue Ausgestaltung eines Verfahrens der Föderalismus- bzw. Finanzverfassungsreform muss hier nicht im Einzelnen erörtert werden. Dies ist letztlich Sache der verantwortlichen Politiker in den zuständigen Institutionen. Der internationale Vergleich zeigt aber, dass komplexe Verfahren erfolgreicher und fairer sind und eher innovative Lösungen und Legitimität sichern als einfache Verfahren. Erkenntnisse aus der Empirie lassen sich durch theoretische Überlegungen stützen. Komplexe Verfahren tragen dazu bei, dass Interessen von Individuen, gesellschaftlichen Gruppen und Gebietskörperschaften hinreichend berücksichtigt werden. Sie erlauben jene Mischung aus öffentlichen und nicht öffentlichen Verhandlungen, die man nach Erkenntnissen der Verhandlungstheorie unabdingbar sind. Nur komplexe Verfahren ermöglichen letztlich ein

normorientiertes, verständigungsorientiertes Verhandeln ohne Belastung durch gegensätzliche Verteilungsinteressen.

Gegen diese Argumentation kann man einwenden, dass komplexe Verfahren angesichts der sich zuspitzenden Verteilungskonflikte und der knappen Zeit bis zum Auslaufen des geltenden Finanzausgleichsgesetzes eher kontraproduktiv sind. Man könnte, wie das Befürworter einer Föderalismusreform in Deutschland schon immer getan haben, auf die befreiende Kraft der Krise und die dadurch gestärkte politische Führung hoffen, anstatt auf mühevollen Verhandlungen setzen. Tatsächlich haben Krisen- und Zeitdruck in der Vergangenheit Reformen eher blockiert als begünstigt, jedenfalls kommen unter diesen Bedingungen im Kontext der deutschen Politikverflechtung kaum effektive Lösungen zustande. Dies lässt sich auch durch den internationalen Vergleich bestätigen. Finanzverfassungsreformen sind inhaltlich zu komplex, als dass man einfach auf eine günstige Gelegenheit oder die Stunde der Exekutive warten darf, in denen sie rasch durchgesetzt werden können. Und letztlich stellen sie eine nicht abzuschließende Daueraufgabe im Bundesstaat dar.

Literatur

- Benz, Arthur (2008), 'Über den Umgang mit der Verfassung. Anmerkungen zur Verfassungskultur im deutschen Bundesstaat', in: Dieter Gosewinkel/ Gunnar Folke Schuppert (eds.), *Politische Kultur im Wandel von Staatlichkeit* (Berlin: Edition Sigma), 65-83.
- (2011), 'Escaping Joint-Decision Traps: National and supranational experiences compared', in: Gerda Falkner (Hrsg.), *The EU's Decision Traps: Comparing Policies* (Oxford: Oxford University Press), 199-216.
- (2013), 'Balancing Rigidity and Flexibility: Constitutional Change in Federal Systems', *West European Politics*, 36 (4), 726-49.
- Blöchliger, Hansjörg/ Vammalle, Camila (2012), *Reforming Fiscal Federalism and Local Government. Beyond the Zero-Sum Game (OECD Fiscal Federalism Studies)* (Paris: OECD).
- Cappelletti, Fabio/ Fischer, Manuel/ Sciarini, Pascal (2014), 'Let's Talk Cash': Cantons' Interests and the Reform of Swiss Federalism', *Regional & Federal Studies*, 24 (1), 1-20.
- Closa, Carlos (2012), 'Constitutional Rigidity and Procedures for Ratifying Constitutional Reforms in EU Member States', in: Arthur Benz/ Felix Knüpling (Hrsg.), *Changing Federal Constitutions. Lessons from International Comparison* (Opladen, Berlin, Toronto: Barbara Budrich Publ.), 281-310.
- Freiburghaus, Dieter (2012), 'Swiss Federalism, Fiscal Equalisation Reform and the Reallocation of Tasks', in: Arthur Benz/ Felix Knüpling (Hrsg.), *Changing Federal Constitutions. Lessons from International Comparison* (Opladen, Berlin, Toronto: Barbara Budrich Publishers), 53-79.
- Habermas, Jürgen (1968), 'Verwissenschaftlichte Politik und Öffentliche Meinung', in Jürgen Habermas (ed.), *Technik und Wissenschaft als "Ideologie."* (Frankfurt a. M.: Suhrkamp), 120-45.

- Lecours, André/ Beland, Daniel (2012), 'The Institutional Politics of Territorial Redistribution: Federalism and Equalization Policy in Australia and Canada', *Canadian Journal of Political Science*, 46 (1), 93-113.
- Lehmbruch, Gerhard (2002), 'Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel', in: Arthur Benz/ Gerhard Lehmbruch (eds.), *Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive* (Wiesbaden: Westdeutscher Verlag), 53-110.
- McQuestin, Mary-Ann (2012), 'Federalism under the Rudd and Gillard Government', in: Paul Kildea/ Andrew Lynch/ George Williams (Hrsg.), *Tomorrows Federation. Reforming Australian Government* (Sydney: The Federation Press), 6-25.
- Ostrom, Elinor (1990), *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action* (Cambridge: Cambridge University Press).
- (2005), *Understanding Institutional Diversity* (Princeton: Princeton University Press).
- Rawls, John A. (1999), *A Theory of Justice* (Cambridge: Harvard University Press (revidierte Ausgabe)).
- Renzsch, Wolfgang (2000), 'Bundesstaat oder Parteienstaat: Überlegungen zu Entscheidungsprozessen im Spannungsfeld von föderaler Konsensbildung und parlamentarischem Wettbewerb in Deutschland', in: Everhard Holtmann/ Helmut Voelzkow (Hrsg.), *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie* (Wiesbaden: Westdeutscher Verlag), 53-78.
- Rhinow, René (2003), 'Auswirkungen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) auf die Parlamente', *Parlament* 6, 5-9.
- Scharpf, Fritz W. (1993), 'Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen', in: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse (PVS-Sonderheft 24)* (Opladen: Westdeutscher Verlag), 57-83.
- Scharpf, Fritz W./ Reissert, Bernd/ Schnabel, Fritz (1976), *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik* (Kronberg/Ts.: Scriptor).
- Tsebelis, George (2002), *Veto Players. How Political Institutions Work* (Princeton: Princeton University Press).