

LA REGIONALIZACIÓN DE LA FORMACIÓN DE PREFERENCIAS EN ESTADOS FEDERALES Y DESCENTRALIZADOS – EL EJEMPLO ALEMÁN: DESDE EL FEDERALISMO UNITARIO AL FEDERALISMO COMPETITIVO

Por Wolfgang Renzsch

1. EL MARCO TEÓRICO

Desde hace tiempo el federalismo alemán, en particular las relaciones intergubernamentales entre la Federación y los Länder, resultan un área de interés para el mundo académico y frecuentemente se encuentra en la agenda política. Los debates comenzaron antes de la reunificación alemana, en 1990, y continuaron después pero con más intensidad. Durante estos debates principalmente se abordaban dos cuestiones: la eficacia o ineficacia de la cooperación entre el gobierno federal y los Länder, y la cuestión de la equidad o inequidad de las relaciones fiscales, en particular el sistema de nivelación fiscal. La esperanza de que la reunificación alemana abriría una oportunidad para modernizar el sistema federal, no se materializó. Aunque algunos hablaron de una "pérdida de oportunidades", negociar el desafío de la reunificación alemana al mismo tiempo que la modernización del sistema federal probablemente hubiera sobrecargado la capacidad del sistema político. Sin embargo, el Tratado de Reunificación del 31 de agosto 1990 contemplaba en el artículo 5 (BGBl. 1990 II, p. 889), que el legislador de la República Federal debería revisar las relaciones entre los gobiernos federal y los Länder en los siguientes dos años. Esta disposición refleja el temor de los gobiernos de los Länder de Alemania Occidental a perder influencia política en una Alemania unida.

La reforma del sistema federal se dividió inicialmente en dos etapas. El Bundestag y el Bundesrat acordaron convocar a una comisión mixta que debía elaborar propuestas para una reforma, sobre todo de los poderes legislativos de ambos niveles de gobierno. (Batt, 1995; Klöpfer y Lang 1996; Renzsch, 1996). La tarea no menos difícil de modificar el sistema de las relaciones fiscales intergubernamentales se delegó a los ministros de Finanzas de los Estados federados que convocaron la comisión "Finanzreform 1995". (Razeen y Webber 1994; Renzsch 1994). Fue deseable, sin duda, una reforma de la

asignación de los poderes legislativos, sin embargo la modificación del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales era necesaria, ya que el Tratado de Reunificación proporcionaba fuera del marco constitucional asistencia financiera a los nuevos gobiernos del Este hasta finales de 1994 (artículo 7 del Tratado de Unificación, artículo 134 GG). La transferencia de esta tarea a los ministros de finanzas de los Länder indicó que el gobierno federal y los gobiernos de los Länder asumieron que los propios Estados federados debían encontrar una solución. De hecho, el resultado, del posteriormente llamado Pacto de Solidaridad I, refleja mucho más la posición común de los Länder que la posición del gobierno federal.

2. DOS COMISIONES DE REFORMA FEDERAL

Poco después de que el primer Pacto de Solidaridad entrara en vigor, comenzó un nuevo debate sobre el orden federal en general y sobre las relaciones fiscales intergubernamentales. En 1998, los gobiernos de los Länder de Baden-Wuerttemberg, Baviera y Hesse presentaron una demanda ante el Tribunal Constitucional Federal solicitando que el Tribunal declarara inconstitucional una parte importante de la ley de nivelación fiscal.¹ El gobierno de la coalición roji-verde del canciller Schröder, elegido en 1998, tuvo también el orden federal en su agenda y anunció su intención de "lanzar la elaboración conjunta de una adecuada división de poderes entre la Federación y los Länder"²

Sin embargo, la falta de una sentencia del Tribunal Constitucional Federal impidió cualquier progreso en las deliberaciones políticas, ya que ninguno de los actores estaba dispuesto a definir una posición negociadora que podría ser posteriormente revocada por el Tribunal. Después de que el Tribunal hubo tomado una decisión, el 11 de noviembre de 1999, el debate político se concentró en la aplicación de la misma y - asociado con ello - en la prolongación de la ayuda fiscal de los Länder de Alemania del Este. Dentro de un período relativamente corto, el poder legislativo federal aprobó una ley que definió los principios de la nivelación fiscal (Maßstäbengesetz del 9 de

1 http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs19991111_2bvf000298.html: BVerfG, 2 BvF 2/98, 11/11/1999.

2 Gerhard Schröder, Deutscher Bundestag, 143th legislative period, 3rd session, p. 67.

septiembre de 2001, BGBl. I, p. 2302), y la modificación del sistema de compensación fiscal por una ley de ajuste del Pacto de Solidaridad (Solidarpaktfortführungsgesetz de 20 de diciembre de 2001, BGBl. I, p. 3955). Estas dos leyes son relevantes para este análisis, ya que sus dispositivos deben cumplirse a partir del 31 de diciembre de 2019 (§ 15 Maßstäbegesetz, el artículo 5 § 20 Solidarpaktfortführungsgesetz).

El 16 de octubre de 2003, después de más de dos años de preparación, el Bundestag y el Bundesrat decidieron convocar a una "Comisión Mixta para la Modernización del Orden Federal" con las siguientes funciones:

"La Comisión elaborará las propuestas para la modernización del orden federal de la República Federal de Alemania con el fin de mejorar la capacidad de actuación y la toma de decisiones de los gobiernos federal y de los Länder, para mejorar la distribución de competencias y para aumentar la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas. La Comisión presentará estas propuestas a los órganos legislativos de la Federación."³

En concreto, la comisión tenía que revisar:

- la asignación de facultades legislativas al nivel federal y a los Länder; el poder y los derechos de co-decisión de los gobiernos de los Länder en la legislación federal, y
- las relaciones fiscales intergubernamentales (en particular las tareas conjuntas y el gasto conjunto) entre los gobiernos federal y de los Länder,
- las consecuencias de la integración europea para el federalismo alemán.

La comisión se reunió desde noviembre de 2003 hasta diciembre de 2004. Para sorpresa de muchos observadores, sus negociaciones terminaron sin resultado, principalmente debido a una disputa sobre la educación superior que no pudo ser resuelto. El 17 de diciembre de 2004, en una reunión de sólo 26 minutos, los dos presidentes informaron a la comisión que no fueron capaces de presentar una propuesta común.⁴

3 Deutscher Bundestag/Bundesrat Öffentlichkeitsarbeit, 2005: 17 f.

4 Stenographic record, 11th session, 17/12/2004, pp. 279- 282.

Esta situación de bloqueo no fue aceptable, en particular, porque muchos observadores consideraron razones puramente políticas como decisivas para el fracaso. De hecho, poco después de las elecciones federales de 2005, el CDU/CSU y el SPD resolvieron la controversia en sus negociaciones sobre una gran coalición (Kluth, 2007: 54; cf también Krings, 2007: 74 y ss.).

El compromiso final se plasmó en cinco páginas en el Boletín Oficial Federal⁵. Los cambios más importantes fueron:

- El artículo 23, párrafo 6: En el caso de que la Unión Europea actúe en una materia de la legislación exclusiva de los Länder como la educación primaria y secundaria, la cultura o de radiodifusión, el gobierno federal debe autorizar a un representante del Bundesrat para representar a la República Federal en el Consejo de Ministros.
- Artículo 72, párrafo 2 limita la cláusula de la "necesidad"- en la legislación concurrente de la Federación de 1994 a diez materias
- El artículo 72 párrafo 3 permite a los legisladores de los Länder adoptar normas legislativas diferentes a la legislación federal en seis áreas de la legislación concurrente.
- El artículo 73 proporciona nuevas competencias legislativas exclusivas para la Federación relativas a la protección del patrimonio cultural, la lucha contra el terrorismo internacional, la regulación de armas y explosivos, la provisión para las víctimas de guerra, y finalmente, la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos.
- El artículo 74 párrafo 1, refuerza las competencias legislativas de los parlamentos de los Länder mediante la transferencia de competencias relacionadas con el régimen penitenciario, las manifestaciones públicas, los hogares protegidos, los horarios de cierre de comercios, la vivienda pública, las salas de juego, ferias y mercados.
- El artículo 74a y el artículo 75: La legislación marco de la federación fue eliminada. por lo tanto el derecho de legislar el estatus y las obligaciones de los funcionarios públicos (con excepción de planes de carrera, la remuneración y las pensiones), la caza, la protección de la naturaleza y paisajes, etc. fueron trasladados al artículo 74 párrafo 1,

5 BGBI. I, 2006, Nr. 41, pp.2034-2038; vease Maiwald, 2006.

es decir, a la legislación concurrente.

- El artículo 84 párrafo 1, cambia los derechos de los Länder en la aplicación de las leyes federales y el papel del Bundesrat. En los casos en los que las administraciones de los Länder deben de implementar una ley federal, los parlamentos pueden decidir desviarse de la legislación administrativa federal, al menos hasta que el derecho federal apruebe una nueva norma. En aquellos casos en los que los Länder aprueban una legislación divergente de la regulación federal, la ley federal no requiere la aprobación del Bundesrat.
- En el artículo 91a, la construcción de universidades ha sido eliminada de la lista de tareas conjuntas y reemplazada por una compleja regulación del artículo 91b que permite la cooperación de los gobiernos federal y los Länder, en primer lugar en los casos de instalaciones (Einrichtungen) y proyectos (Vorhaben) fuera de las universidades, en segundo lugar en proyectos de ciencia e investigación en las universidades, y en tercer lugar en la construcción de edificios destinados a la investigación, incluyendo instalaciones de gran tamaño en las universidades.
- El Artículo 93, párrafo 2 transfiere la "cláusula de necesidad" del artículo 72 párrafo 2 GG al control del Tribunal Constitucional Federal.
- El artículo 104a, párrafo 3 introduce una nueva cláusula de resolución que prevé que una ley federal necesita la aprobación del Bundesrat si esta requiere asistencia financiera, prestaciones en especie o servicios comparables a terceras personas por parte de los Länder.
- El artículo 104b, párrafo 6, resuelve una vieja disputa sobre la cuestión de qué nivel de gobierno tiene que pagar las multas resultantes de la violación de obligaciones internacionales y de la legislación europea, por una fórmula de reparto de costes.
- El artículo 104b reemplaza al anterior 104a párrafo 4, sin embargo, introduce dos modificaciones. En primer lugar, las ayudas financieras federales a los gobiernos de los Länder y del nivel local se restringen a las materias en las que el gobierno federal tiene la facultad de legislar, en segundo lugar, estas ayudas tienen que ser diseñadas con

contribuciones descendentes anuales.

- El artículo 105 introduce el derecho de los parlamentos de los Länder de establecer las bases impositivas sobre el impuesto en la adquisición de terrenos.
- El artículo 109 párrafo 5, está relacionado con el artículo 104a , párrafo 6 GG que obliga a ambos niveles de gobierno a respetar las disposiciones del artículo 104 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (actual artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) sobre la disciplina presupuestaria.
- Los artículos 125a, 125b, 125c, 143c, regulan la transición de la anterior legislación a la nueva ley.

Teniendo en cuenta la cantidad de cambios de la Ley Fundamental, se puede hablar de la reforma más amplia de la Constitución desde 1969. Sin embargo, un elemento esencial de cualquier orden federal, las relaciones fiscales intergubernamentales, no fue tratado en la reforma, excepto una modificación marginal. Estas cuestiones fueron cuestiones pendientes para la próxima reforma.

Poco después de que estas reformas constitucionales fueran publicadas en el Boletín Oficial Federal (28 de agosto de 2006), el Bundestag y el Bundesrat, comenzaron con la segunda reforma constitucional del federalismo. El 15 de diciembre ambas cámaras votaron a favor de la creación de una nueva comisión que debía elaborar propuestas para:

- la modernización del sistema de las relaciones fiscales intergubernamentales,
- la mejora de las condiciones para el crecimiento económico y la creación de nuevos puestos de trabajo,
- Fortalecer la responsabilidad fiscal del gobierno federal, así como de los gobiernos de los Länder,

Esta definición de carácter general, fue precisada por una lista de temas. Estos temas incluyeron:

- la prevención de las crisis presupuestarias y el desarrollo de criterios para limitar la deuda pública,
- el manejo de las crisis presupuestarias existentes,
- revisión de las responsabilidades públicas
- reducción de la burocracia y aumento de la eficiencia de las administraciones públicas, la introducción de normas comunes en los sistemas informáticos,
- la mejora de una distribución adecuada de los ingresos y una revisión del régimen de compensación fiscal,
- mejora de la rendición de cuentas de todas las autoridades territoriales,
- mejora en la cooperación de los gobiernos de los Länder y mejores oportunidades para reorganizar los territorios de los Estados federados de forma voluntaria,
- agrupación de políticas y su efecto sobre las relaciones fiscales intergubernamentales (Deutscher Bundestag / Bundesrat, 2010: 18ss).

La comisión concluyó su trabajo tras dos años de negociaciones, el 5 de marzo de 2009. En menos de cuatro meses, la modificación de la Constitución fue publicada en el Boletín Oficial Federal.⁶

Esta segunda reforma constitucional introdujo:

- El artículo 91c que permite la cooperación entre los gobiernos federal y los Länder en materia de tecnología de la información,
- Artículo 91d que permite la evaluación del desempeño y el "benchmarking" de las administraciones públicas,
- La enmienda al artículo 104b que permite al gobierno federal proporcionar asistencia financiera a los Länder, también en casos de catástrofes naturales y situaciones extraordinarias de emergencia que

6 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, 29/07/2009, BGBl. I, 2009, pp. 2248-2250.

no pueden ser controladas por un gobierno,

- La revisión del artículo 109 y un nuevo artículo 109a, que establece el elemento central de la reforma: el "freno de la deuda", y
- El artículo 143c que contiene reglamentos transitorios.

Sin embargo, una vez más, las preguntas claves del sistema de las relaciones intergubernamentales no fueron contestadas. En particular, la Comisión no trató ni la cuestión de la legislación fiscal de los Länder, ni la distribución de los ingresos entre la federación y los Länder o los problemas de nivelación fiscal entre los Länder. Esta última cuestión fue aplazada para las futuras negociaciones que deben finalizar a finales de 2019.

3 ¿QUÉ SE HA LOGRADO MEDIANTE LAS DOS REFORMAS?

Las dos partes de la todavía no concluida reforma federal, no se han implementado completamente. Casi cinco años y dos años respectivamente después de que hayan sido adoptadas, resulta una tarea bastante difícil evaluar sus efectos y sin duda, es demasiado pronto para sacar conclusiones definitivas. Se necesitaron diez años, hasta que la reforma constitucional de 1994 tuvo efectos significativos en la política de Alemania. En 2004 el Tribunal Constitucional Federal reforzó las nuevas disposiciones del artículo 72 párr. 2 de la Ley Fundamental.⁷ La acción judicial era necesaria porque la legislación federal continuó como si no se hubiera modificado la delimitación de los poderes legislativos.

Por lo tanto, los siguientes párrafos se limitan a algunas observaciones preliminares sobre algunos aspectos de las reformas. Se centran en cómo los Länder han utilizado sus nuevos poderes y cómo se han anticipado al "freno de la deuda".

En cincuenta años a partir de ahora, los historiadores podrán observar los acontecimientos entre 2002 y 2020, o incluso entre 1990 y 2020 como un largo proceso de adaptación constitucional de la "vieja" República Federal de Alemania Occidental a los desafíos de la unificación alemana y la integración europea. Este proceso ha seguido una lógica determinada por la Ley

7 BVerfGE 16/03/2004, 1 BvR 1778/01.

Fundamental. Su Leitmotiv general puede ser definido como el fortalecimiento de la rendición de cuentas por parte de todos los niveles de gobierno. Incluso la "pequeña" reforma de 1994 va en esta dirección, en particular el nuevo artículo 72, párrafo 2 GG que introdujo un cambio de paradigma en el federalismo alemán. Se debatió y revisó el permanente aumento de la precedencia de la legislación federal así como la toma de decisiones conjuntas.

La reforma de 2006 siguió este paradigma y trató de desentrañar la toma de decisiones conjunta entre el nivel federal y los Länder en la legislación, y separar las jurisdicciones de la Federación y los Länder. Esta separación de poderes fue perseguida no sólo con respecto a las cuestiones legislativas, sino también en la administración. Parte de esto fue la norma mediante la cual la República Federal puede estar representada en el Consejo de Ministros de la Unión Europea por un miembro del Bundesrat, es decir, por un miembro de un gobierno de un Land, cuando en la agenda europea se traten temas de competencia exclusiva de los Länder.

Tras la redistribución de poderes, el siguiente paso se dirigió hacia el presupuesto. La reforma de 2009 modificó los principios keynesianos presupuestarios introducidos en 1969 (conseguir un equilibrio económico general) e introdujo nuevos criterios basados en el artículo 126 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea. Como resultado, en principio, los presupuestos de la Federación y los Länder deberían ser equilibrados, sin deudas. Las excepciones se han limitado a un periodo de recesión, desastres naturales y situaciones de emergencia fuera del control gubernamental. Los gobiernos que se financian a través de deuda en estas circunstancias deben presentar un sistema de amortización. Esta regulación no eliminó los principios keynesianos presupuestarios, pero introduce la parte no aplicada: En los períodos de crecimiento económico, las deudas tiene que ser pagadas, lo que nunca había ocurrido hasta el momento.

4. ¿QUÉ EFECTOS SE PUEDEN MEDIR HOY EN DÍA?

4.1 LIMITACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES CONJUNTAS DEL BUNDESTAG Y DEL BUNDESRAT

Todavía no se puede afirmar que el intento de reducir la toma de decisiones conjunta por las dos cámaras del poder legislativo federal haya sido un éxito, lo que es motivo de controversia. Según Marcus Höreth, la reforma reduce el número de leyes federales que requieren la aprobación del Bundesrat a solo un cinco por ciento, lo que considera insignificante (Höreth 2007, 2008). Horst Risse, ex secretario de las comisiones de reforma, argumenta de manera muy diferente y señala que hasta entonces más de la mitad de todas las leyes federales necesitaban la aprobación del Bundesrat. Para abordar las causas establece una distinción entre por un lado, los requisitos específicos para un veto del Bundesrat (por ejemplo, la modificación de la Constitución - artículo 79 GG - o reglamentos relativos a la distribución de los ingresos - el artículo 105, 106, 107 GG), y por otro lado la regla general del artículo 84 párrafo 1, GG (Risse, 2007). Así, implícitamente, aunque no abiertamente, distingue entre los requisitos de consentimiento previstos en la Ley Fundamental⁸ y los que no estaban previstos y que fueron resultado de los procedimientos administrativos. Estas disposiciones habían causado el poder de veto del Bundesrat en un 60 por ciento de las leyes, y el otro 40 por ciento fueron causadas por el régimen especial de la Ley Fundamental.

Durante el primer año, tras la entrada en vigor de la reforma de 2006, el número de leyes que requerían el consentimiento del Bundesrat, (por el artículo 84 párrafo 1, GG) se redujo del 60 por ciento al 25 por ciento. De estas últimas aproximadamente tres cuartos fueron leyes que se refieren a la implementación de leyes internacionales o europeas a la legislación alemana. En estos asuntos, el legislador federal no está en posición de permitir que los Länder adopten una legislación propia que se desvíe de la legislación federal. Como consecuencia de ello es casi imposible renunciar a la aprobación del Bundesrat. Sin embargo, estos casos rara vez causan controversias políticas.

Se ha argumentado que la nueva cláusula del artículo 104a, párrafo 4 GG, que requiere el consentimiento si una ley federal establece subsidios y servicios al

8 Risse explica que la comisión de reforma no se refirió a los requisitos de consentimiento específicas y que no fueron considerados como un problema, (Risse, 2007: 708).

coste de los Länder, está en contradicción con la enmienda del artículo 84 párrafo 1, GG. A primera vista, eso puede ser verdad. Sin embargo, los Länder necesitan una protección contra las cargas financieras impuestas por el gobierno federal. Risse argumenta que -durante el período de tiempo que ha analizado - el 10 por ciento de los requisitos de consentimiento fueron causados por esta cláusula (Risse 2007: 710). Según sus cálculos, por el nuevo artículo 84 párrafo 1, GG la cantidad de leyes federales que exigen el consentimiento se han reducido al 43 por ciento durante el primer año después de la reforma, con respecto al 57 por ciento del período legislativo anterior. Por lo tanto, Risse concluye que la reforma fue eficaz pero no radical.

Cualquier evaluación la reforma constitucional tiene que considerar su propósito. Su objetivo era el fortalecimiento de la rendición de cuentas de todos los niveles de gobierno mediante la limitación de la toma de decisiones conjuntas, con el fin de permitir a una mayoría del Bundestag perseguir sus políticas y proteger a los Länder de los abusos fiscales de la federación. Por lo tanto, la reforma se concentró en el artículo 84 párrafo 1, GG y dejó la disposición especial del veto del Bundesrat al margen, con excepción de la modificación del artículo 104a, párrafo 4 GG. Entre los políticos, nadie tenía la intención de excluir a los Länder de la legislación constitucional, de la distribución de los ingresos o de los asuntos de la UE.

El antiguo artículo 84 párrafo 1 GG tuvo la intención de proteger a los Länder de la intromisión federal en su administración. Sin embargo, esta norma constitucional no se ha aplicado para este propósito. Principalmente se utilizó para proteger a los Estados federados de las cargas financieras impuestas por la legislación federal. Por otra parte, en el caso de un gobierno dividido, permitiría al partido de la oposición a nivel federal, con mayoría en el Bundesrat, obligar a una mayoría gobernante del Bundestag a negociar sobre la legislación. El nuevo artículo 104a, párrafo 4 GG mejora esta protección⁹ y una mayoría en el Bundestag podrá eludir más fácilmente una mayoría adversaria en el Bundesrat.

9 The old provision of the former article 104a para 3 GG read that a federal law needed the consent of the *Bundesrat* if the *Länder* had to carry more than a quarter of the expenditure of federal law providing financial assistance to third parties; the new provision of article 104a para 4 GG requires the consent of the *Bundesrat* if a federal law constitutes *any* financial burden for the *Länder* because of financial assistance, benefits in kind or other services.

En este sentido, en el futuro será más difícil utilizar al Bundesrat como un instrumento de la oposición política y podemos esperar que las negociaciones entre los partidos políticos tengan un papel menor en la segunda cámara. Sin embargo, eso no quiere decir que la toma de decisiones será más fácil para el gobierno federal. En cambio, ante la pérdida de importancia en el Bundesrat de los partidos políticos, el gobierno federal también se enfrenta al problema de que la lealtad a su partido por parte de "sus" gobiernos de los Länder ya no funcionará como en el pasado.¹⁰ Por lo tanto, la pequeña enmienda del artículo 84 párrafo 1, GG, que ofrece a los Länder un derecho de diferenciarse de la ley federal por una legislación propia, podría tener a largo plazo más implicaciones de lo que podemos anticipar por el momento.

4.2 USO DE LAS NUEVAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS DE LOS LÄNDER

Los nuevos poderes legislativos de los Länder afectan principalmente a la regulación de los bares (fumadores / no fumadores) y a la hora de cierre de los comercios, a las tasas de impuestos sobre el impuesto sobre transmisiones patrimoniales, a los sueldos de los funcionarios públicos, a las viviendas protegidas y al régimen penitenciario. ¿Cómo utilizan los Länder sus nuevos poderes? Teniendo en cuenta la práctica actual de los Länder, se pueden diferenciar dos enfoques: legislación individual por cada Land (por ejemplo, la nivelación fiscal local) y las leyes coordinadas por los Länder, negociadas a un "tercer nivel" entre la administración de los Länder (por ejemplo, las leyes de policía de los Länder). También tenemos que distinguir entre materias donde no había una ley federal antes de la descentralización, y materias donde la legislación de los Länder se basa en una ley federal anterior.

Los gobiernos de los Länder han utilizado sus nuevos poderes legislativos en al menos seis casos para adaptar una legislación autónoma. En cuanto a la protección de los no fumadores en los bares, no había ninguna ley federal anterior que podría haber ofrecido una orientación. En este caso, todos los Länder han adoptado diferentes reglamentos. Aprobada por un referéndum, la ley bávara tiene las reglas más estrictas, y prohíbe de manera general fumar

¹⁰ En el verano de 2011, ha sido muy interesante ver que ninguno de los primeros ministros de la CDU apoyaron la canciller Angela Merkel en los debates sobre las reducciones de impuestos.

en los bares, incluyendo salas o carpas de fiestas.¹¹ Los demás Länder ofrecen excepciones para fumadores: Hamburgo, Baja Sajonia y Sajonia permiten fumar en los bares pequeños, sin embargo, Hamburgo y Baja Sajonia sólo si no se sirven comida caliente.¹² Baden-Württemberg permite fumar en los pabellones de ferias, salones o carpas de fiestas.¹³ Berlín permite fumar en los "los bares de los fumadores" y en salas separadas,¹⁴ Brandenburgo permite fumar en „los bares de los fumadores“ también, pero no en salas separadas,¹⁵ mientras que Bremen permite fumar en salas separadas.¹⁶ La mayoría de los Länder permiten fumar en salas separadas, sin embargo, bajo condiciones variables. Por ejemplo, Sajonia-Anhalt requiere que los clientes deben tener acceso al establecimiento sin tener que pasar por la salas para fumadores y no debe ser molestados cuando utilizan los servicios.¹⁷

A pesar de que existía una ley federal anterior, las normas sobre la hora del cierre del comercio varían considerablemente entre los Länder. Diez de los dieciséis Länder permiten compras de lunes a sábado durante todo el día y la noche, cuatro Länder restringen el horario de apertura en estos días de las 06:00 - a las 20:00 y las 22:00, respectivamente. Dos Länder tienen diferentes horas de cierre los sábados de 20:00 y las 22:00, respectivamente, en lugar de medianoche. Baden-Württemberg, que permite ir de compras en seis días a la semana durante todo el día, restringe la venta de alcohol al periodo entre las 05:00 y las 22:00. Las regulaciones con respecto al domingo muestran sólo ligeras diferencias: once Länder aplican el anterior reglamento federal¹⁸ que permite abrir a cuatro domingos al año. Otros Länder son más liberales:

11 *Gesetz zum Schutz der Gesundheit* (Gesundheitsschutzgesetz GSG); (GVBl S. 919, BayRS 2126-3-UG).

12 *Hamburgische Passivraucherschutzgesetz* (HmbGVBl. 2007, No. 28; p. 200); *Niedersächsisches Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens*, 12 Juli 2007 (Nds. GVBl. S. 337); *Sächsisches Nichtraucherschutz* (SächsNSG), 26 Oktober 26, 2007 (SäGVBl 13/2007).

13 *Landesnichtraucherschutzgesetz* (LNRSchG) vom 25. Juli 2007, GBl. 2007, S. 337).

14 *Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens in der Öffentlichkeit* (*Nichtraucherschutzgesetz – NRSG*), 16 November 2007 (GVBl. S. 578).

15 *Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens in der Öffentlichkeit* (*Brandenburgisches Nichtraucherschutzgesetz – Bbg NiRSchG*), 18 December 2007 (GVBl.I/07, S.346).

16 *Bremischen Nichtraucherschutzgesetz* (BremNiSchG), (Brem.GBl. S. 413), 12 Dezember 2007 (Brem.GBl. S. 515).

17 *Gesetz zur Wahrung des Nichtraucherschutzes im Land Sachsen Anhalt* (*Nichtraucherschutzgesetz*), 19 Dezember 2007 (GVBl. LSA 2007, S. 464).

18 *Gesetz über den Ladenschluss* (LadSchlG), 18 November 1956 (BGBl. I S. 875).

Brandenburgo permite seis¹⁹ y Berlín ocho domingos.²⁰ De acuerdo con la anterior ley federal, todas las leyes de los Länder permiten compras en las gasolineras, aeropuertos y estaciones de ferrocarril, en cualquier momento. Oficialmente, las tiendas están abiertas para las necesidades de viaje. En realidad, se han convertido en centros comerciales para todo tipo de bienes. En particular, los aeropuertos ofrecen grandes centros comerciales que no son solamente frecuentados por viajeros. Reglamentos para los centros turísticos, y de otros lugares de interés turísticos han introducido excepciones adicionales a las limitaciones de los domingos.

En comparación con la ley federal sobre el cierre de los comercios de 2003²¹, la legislación de los Länder (o en Baviera sólo a través de un reglamento²²) ha llevado a una liberalización de la legislación anterior. En particular, las nuevas leyes de los Länder respetan las particularidades locales. Por ejemplo, el mayoritariamente católico Länder de Baviera²³ y Sarre²⁴ sólo permiten compras de domingo después de que " hayan tenido lugar los principales servicios de la iglesia del domingo". Berlín estaba interesado en largos horarios comerciales, también los domingos, porque el gobierno de la ciudad espera atraer a los turistas y a los compradores de las regiones vecinas. El gobierno de Brandenburgo se vio en una situación competitiva y siguió el camino tomado por Berlín. Entre Schleswig-Holstein²⁵ y Mecklemburgo-Pomerania²⁶ se abordaron regulaciones especiales para los balnearios en la costa del Báltico. Pero inesperadamente, el Tribunal Constitucional Federal intervino y detuvo las regulaciones demasiado liberales y consideró inconstitucional las normas sobre el horario comercial de los domingos de Berlín. Con referencia al artículo 139 de la Constitución de la República de Weimar (que sigue el derecho constitucional de acuerdo con el artículo 140

19 *Brandenburgisches Ladenöffnungsgesetz* (BbgLöG), 27. November 2006 (GVBl.I/06, [Nr. 15], S. 158)

20 *Berliner Ladenöffnungsgesetz* (BerLadÖffG) vom 16. November 2006 (GVBl. S. 1045).

21 *Gesetz über den Ladenschluss* vom 2. Juni 2003 (BGBl. I S. 744).

22 *Ladenschlussverordnung* (LSchIV) vom 21. Mai 2003 (GVBl. S. 340, BayRS 8050-20-1-A)

23 § 2 *Ladenschlussverordnung*.

24 § 8 Abs. 1 *Gesetz Nr. 1606 zur Regelung der Ladenöffnungszeiten* (*Ladenöffnungsgesetz - LÖG Saarland*) vom 15. November 2006 (Amtsblatt 2006, S. 1974).

25 § 9 *Gesetz über die Ladenöffnungszeiten* (*Ladenöffnungszeitengesetz - LÖffZG*) vom 29. November 2006 (GVBl. 2006, S. 243).

26 §10 *Gesetz über die Ladenöffnungszeiten für das Land Mecklenburg-Vorpommern* (*Ladenöffnungsgesetz - LöffG M-V*) vom 18. Juni 2007 (GVBl. M-V 2007, S. 226).

GG), el Tribunal impidió al Land la apertura de los comercios durante domingos consecutivos con el fin de proteger el domingo como un día de ocio y recreación. ²⁷ Al contrario, las tasas impositivas sobre el impuesto de transmisiones patrimoniales introducidas por los Länder son poco más que una variación de la ley federal. Esta ley había establecido un tipo impositivo del 3,5 por ciento. ²⁸ Los Länder no pueden cambiar esta tasa. Los ingresos obtenidos por encima de las tarifas (también por debajo) de la tasa federal no se tendrán en cuenta en el sistema de nivelación fiscal. Por lo tanto, mayores tasas significan "dinero real" para las arcas de los Länder. Hasta ahora, ocho Länder han utilizado su derecho a subir este impuesto. Los Länder aplican tasas del 4 por ciento (Baja Sajonia), del 4,5 por ciento (Berlín, Bremen, Hamburgo, Sarre, Sajonia-Anhalt) o del 5 por ciento (Brandemburgo, Schleswig-Holstein) ²⁹. El resto de los Länder seguramente seguirán estos ejemplos. Con la excepción de Hamburgo, todos los Länder que aumentaron el impuesto se encuentran entre los Länder menos prósperos de Alemania. Esta observación apoya la hipótesis de que la competencia fiscal obliga a los Länder menos favorecidos a subir sus tasas impositivas para estabilizar sus presupuestos.

La reforma del federalismo de 2006 introdujo también "elementos de competencia" con respecto a los salarios de los funcionarios. A pesar de que los salarios de los funcionarios civiles de los Länder se fijaron antes de 2006 por una ley federal, ³⁰ la competencia en este campo ya existía en cierta medida ya que la estructura de los puestos en la administración pública variaba de un Land a otro Land, y de la misma forma las perspectivas de carrera.

27 BVerfG; 1 BvR 636/02 vom 9. Juni 2004; 1 BvR 2857/07 und 1 BvR 2858/07 vom 1. Dezember 2009, Süddeutsche Zeitung, 2 December, 2009: „Bloßes Umsatzinteresse reicht nicht“, and Heribert Prantl, Der Sonntag ist heilig.

28 Grunderwerbsteuergesetz (GrEStG) vom 17.12.1982 (zuletzt geändert durch Artikel 29 des Gesetzes vom 8. Dezember 2010 BGBl. I S. 1768).

29 See for example: *Gesetz über die Festsetzung der Hebesätze für die Realsteuern für 2007 bis 2011 und des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer* (Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 43/2006, 30 December 2006, p. 1172 (Berlin); *Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer*, 16 Dezember 2008 (HmbGVBl. 2008, S. 433 (Hamburg); *Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer des Landes Sachsen-Anhalt*, 17 Februar 2010 (GVBl. LSA 2010, S. 69).

30 *Bundesbesoldungsgesetz* (BBesG) of June 27, 1957 (BGBl. I S. 993).

Por otro lado, en 2010, la mayoría de los Länder siguieron la decisión del gobierno federal de aumentar los salarios, a pesar de sus nuevos poderes. Ante las elecciones, el gobierno de Baden-Württemberg y el gobierno de Baviera concedieron los mayores incrementos de salarios para sus funcionarios.³¹ La mayoría de los Länder menos prósperos han reducido o limitado el aumento en la remuneración anual (pagas extra de navidad) que, sin embargo, los gobiernos de los Länder podían determinar incluso antes de la reforma. La legislación de los Länder en relación a los hogares sociales no ha terminado todavía. Esta legislación se refiere a residencias para ancianos y discapacitados que necesitan atención constante. Aquí también se puede observar una variedad de enfoques. Dos Länder, Hesse y Turingia, no han aprobado todavía su propia legislación y por lo tanto continuará estando en vigor el reglamento de la ley federal.³² Todos los demás Länder siguieron su propio camino, como incluso indican los títulos de las leyes (o los proyectos): Ley de residencia (Baden-Württemberg)³³, Ley sobre la residencia en viviendas con asistencia (Renania del Norte-Westfalia)³⁴, Ley sobre la calidad de la asistencia y residencia para discapacitados y personas mayores (Bavaria)³⁵, Ley de seguro de la calidad de la atención y de residencia para personas mayores, personas que necesitan atención y discapacitados (Sarre)³⁶, Ley para la protección de la autodeterminación para personas que necesitan atención y discapacitados (Schleswig-Holstein)³⁷, Ley para la protección de derechos de personas que necesitan atención y asistencia en residencias con apoyo asistencial (Bremen)³⁸ y varios otros.

31 *Landesbesoldungsgesetz Baden-Württemberg* (LBesGBW) vom 9. November 2010 (GBl. 2010, S. 793, 826); Bayerisches Besoldungsgesetz (BayBesG) vom 30. August 30, 2001 (GVBl S. 410, S. 764).

32 *Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz* vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2319).

33 *Heimgesetz für Baden-Württemberg (Landesheimgesetz - LHeimG)* vom 10. Juni 2008 (GBl. 2008, S.169).

34 *Gesetz über das Wohnen mit Assistenz und Pflege in Einrichtungen (Wohn- und Teilhabegesetz)* vom 18. November 2008, GVBl. 2008, S. 738.

35 *Gesetz zur Regelung der Pflege-, Betreuungs- und Wohnqualität im Alter und bei Behinderung (Pflege- und Wohnqualitätsgesetz – PflWoqG)* vom 8. Juli 2008 (GVBl 2008, S. 346).

36 *Saarländisches Gesetz zur Sicherung der Wohn-, Betreuungs- und Pflegequalität für ältere Menschen sowie pflegebedürftige und behinderte Volljährige (Landesheimgesetz Saarland - LHeimGS)* vom 6. Mai 2009 (Amtsblatt 2009, S. 906).

37 *Gesetz zur Stärkung von Selbstbestimmung und Schutz von Menschen mit Pflegebedarf oder Behinderung (Selbstbestimmungsstärkungsgesetz - SbStG)* Pflegegesetzbuch Schleswig-Holstein - Zweites Buch vom 17. Juli 2009 (GVBl. Schl.-H. S. 402).

38 *Gesetz zur Sicherstellung der Rechte von Menschen mit Unterstützungs-, Pflege- und*

Uno de los casos más interesantes es la legislación de los Länder con respecto a los regímenes penitenciarios, en particular aquellos para delincuentes juveniles. En 2006, el Tribunal Constitucional Federal solicitó una ley que regulara el sistema penal para menores. La falta de una regulación en esta materia no cumple con la Ley Fundamental, ya que cualquier intromisión en los derechos fundamentales de un ciudadano necesita una sólida base legal en una ley formal.³⁹ Después de la reforma del federalismo de 2006, esta tarea tuvo que ser abordada por los Länder y no por el gobierno federal. Por lo tanto, al igual que las leyes relativas a la protección de los no fumadores, los Länder tenían que legislar sus propias leyes sin poder copiar una ley federal existente. Sin embargo, este caso es un buen ejemplo de un efecto no deseado de la separación de poderes entre el gobierno federal y los Länder y revela cómo la descentralización podría causar enredos y nuevas tomas de decisiones conjuntas, aunque en este caso serían en sentido „horizontal“, entre los gobiernos de los Länder, en lugar de „vertical“, entre los niveles (Benz, 2007).

Los Länder resolvieron este problema de manera distinta. Trece de ellos adoptaron leyes para la detención de delincuentes juveniles, tres - Baviera, Hamburgo y Baja Sajonia - no crearon leyes separadas pero integraron las normas especiales para adolescentes en las leyes generales que regulan el sistema penal. Diez de los trece Länder mencionados adoptaron una regulación común para los adolescentes. Baviera, Hamburgo, Baja Sajonia y Baden-Württemberg aprobaron nuevas leyes penales que regulan el encarcelamiento de jóvenes y adultos. Los Länder restantes siguen aplicando la ley federal existente para los adultos (Dunkel, Geng y Morgenstern, 2010).

Las dificultades en la legislación de los Länder surgen a partir de dos circunstancias que, en realidad restringen la discreción de los parlamentos de los Länder. En primer lugar, los procedimientos legales así como la organización de los tribunales penales están todavía regulados por la ley federal que limita los poderes de los Länder. En segundo lugar, la detención de

Betreuungsbedarf in unterstützenden Wohnformen (Bremisches Wohn- und Betreuungsgesetz - BremWoBeG) vom 5 Oktober 2010 (Brem. GBl. S. 509).

39 BVerfG, 2 BvR 1673/04 and 2 BvR 2402/04, Decision of 31 May, 2006.

presos puede ser un problema transfronterizo que afecta especialmente a los Länder más pequeños. Aquí, deben tenerse en cuenta tres aspectos: En primer lugar, los reclusos deben cumplir su condena cerca de su residencia con el fin de promover la integración social tras la salida de la prisión, independiente del lugar donde se haya cometido el delito o donde hubiera sido condenado. En segundo lugar, no todos los Länder tienen todo tipo de prisiones, como, por ejemplo, para mujeres o delincuentes de alta seguridad. En tercer lugar, no todos los presos cumplen con las normas de la prisión. Cuando los prisioneros muestran un comportamiento conflictivo o participan en actividades prohibidas - por ejemplo tráfico de drogas - tienen que ser trasladados a otras cárceles por razones de seguridad. Lo que resulta problemático para los pequeños Länder que en promedio tienen solamente una o dos cárceles.⁴⁰

Por lo tanto, la cuestión de la regulación del sistema penitenciario no es sólo una cuestión de la filosofía política con respecto a si un Land pone más énfasis en la disuasión de los posibles delincuentes o en la reinserción social de los presos después de salir de la cárcel. Es también una cuestión sobre qué ley se aplica para cada persona.

Si alguien ha sido condenado en un Land y tiene que cumplir su condena involuntariamente en otro Land, se debe decidir qué ley se aplicara. En el caso de que la ley del "Land X" ofrezca más derechos que la del "Land Y" - por ejemplo que permita más visitas o que se prevé un mayor apoyo social -, un preso puede solicitar los derechos que él o ella tienen en su lugar de residencia o en el lugar de condena. Según los expertos, estas cuestiones siguen estando totalmente abiertas y nadie sabe todavía cómo decidirán los tribunales. Estas incertidumbres en cuestiones transfronterizas, debidas a divergencias en la legislación de los Länder (en lugar de disponer de una ley federal uniforme), obliga a los Länder más pequeños a coordinar su legislación. Los expertos aún no están de acuerdo en si la legislación coordinada entre los Länder proporciona mejores resultados que la legislación federal.

40 La información aquí proporcionada se basa en una gran medida en una entrevista con el funcionario de las prisiones en el Ministerio de Justicia, en Sajonia-Anhalt.

En resumen, las actividades legislativas de los Länder en materias de competencias descentralizadas demuestran que los Länder han utilizado sus nuevas competencias de una manera más bien pragmática. Los intereses particulares de un Land, en su mayoría económicos o financieros, tienen un rol más importante que las ideologías o intereses partidistas. En cuanto a la protección de los no fumadores, los legisladores intentaron equilibrar los intereses de los fumadores y no fumadores por igual. En lo que respecta a los tiempos de cierre de los comercios, los Länder con una población predominante católica han sido más restrictivos en lo que se refiere a las normas de apertura en domingo. Además, el sector turístico y sus intereses han determinado la legislación de los Länder en la materia. Las variaciones en las políticas fiscales y la remuneración de los funcionarios reflejan la situación financiera de los Länder. Como consecuencia, las nuevas leyes de los Länder, en general, no han revelado cambios radicales o políticas partidistas, sino que más bien apuntan a adaptaciones a las circunstancias locales.

4.3 EL FRENO DE LA DEUDA

El freno de la deuda, introducido en 2009, mostrará sus efectos en el ámbito federal en 2016 y a nivel de los Länder en 2020 (artículo 143d párrafo 1 GG). Sin embargo, los gobiernos de ambos niveles tienen que anticiparse a las normas. El gobierno federal tiene como objetivo tener un presupuesto equilibrado en 2014, una parte de los Estados federados tienen la intención de alcanzarlo en 2012. Algunos de ellos habían evitado nuevos déficits incluso antes de la crisis financiera de 2008/09, pero no pudieron compensar la disminución de los ingresos fiscales durante la crisis por medidas presupuestarias regulares. Además, tres Länder - Renania-Palatinado, Schleswig-Holstein y Hesse – introdujeron un freno de la deuda en sus constituciones.⁴¹ En principio, estos Länder han adoptado las regulaciones federales. Otros seguirán esta misma línea.

El objetivo político de equilibrar los presupuestos sin créditos, ha adquirido una importancia desconocida hasta ahora. Por un lado, los gobiernos limitan los gastos más que en épocas anteriores. Por otro lado, la consolidación de los presupuestos públicos se ha convertido en una cuestión de discurso político

41 Constitution of Rhineland-Palatinate, article 117; Constitution of Schleswig-Holstein, article 53, Constitution of Hesse, article 141.

público. Pero fue el freno de la deuda de la Ley Fundamental y - probablemente incluso más - la crisis financiera mundial de 2008-09 y la crisis del euro de 2010/11, los factores que han cambiado las actitudes públicas.

Estos cambios, probablemente más que la legislación, hicieron que el Tribunal Constitucional de Renania del Norte-Westfalia aplicara una interpretación más estricta del artículo 82 2ª frase, de la Constitución de Renania del Norte-Westfalia, que permite un nuevo endeudamiento a nivel de las inversiones públicas siempre y cuando no afecte al equilibrio económico. Por primera vez en la historia de la República Federal, un Tribunal declaró inconstitucional un presupuesto. En su sentencia del 15 de marzo de 2011⁴², el Tribunal sostuvo que no reconoce ningún desequilibrio económico sino, por el contrario, un aumento en los ingresos. Por lo tanto, el presupuesto no se ajustaba a las disposiciones constitucionales.

Esta decisión del Tribunal Constitucional de Renania del Norte-Westfalia, así como las decisiones de la Corte Constitucional Federal sobre el horario del cierre de los comercios en Berlín y las que se basan en el artículo 72 párrafo 2, GG (1994) indican que los tribunales tienden a una aplicación más restrictiva de las disposiciones constitucionales. El argumento, según el cual la interpretación política de los conceptos jurídicos tiene prioridad frente a cualquier consideración jurídica, ya no es acatada por los tribunales. Si se convierte en un cuestionable "activismo judicial" o en una limitación adecuada de un manejo demasiado liberal de las normas constitucionales está por verse.

42 VerfGH 20/10, www.vgh.nrw.de/presse/2011/p110315.htm.

5. CONCLUSIONES

Ciertamente, no es difícil argumentar que las reformas del federalismo alemán no cumplieron con los ambiciosos objetivos y que podría haberse encontrado una "mejor" solución en uno o en otro tema. Sin embargo, esto provocaría una disputa acerca de cuál es la mejor solución. En la práctica política, es preferible la "segunda mejor" solución basada en un amplio consenso. Por otra parte, si tenemos en cuenta la evolución del federalismo alemán impulsado por una serie de reformas constitucionales, se puede concluir que los resultados obtenidos desde la unificación alemana son bastante notables. La reforma de 1994 cambió el paradigma de un proceso de centralización de la regulación de las funciones públicas y de un aumento de la cooperación intergubernamental. La responsabilidad de los gobiernos en ambos niveles debía de ser mejorada mediante una delimitación clara de las competencias y la reducción de la toma de decisiones conjunta. Este paradigma se convirtió en el leitmotiv de las dos comisiones de reforma establecidas en la primera década del siglo XXI. A través de la reordenación de las responsabilidades, los Länder recuperaron algo de la importancia política que perdida anteriormente. La segunda reforma va a forzar a todos los gobiernos de la República Federal a reducir o suprimir gastos financiados con créditos. La crisis del euro de 2010/11 ha puesto de manifiesto los riesgos del endeudamiento público de una manera que casi nadie esperaba.

Sin embargo, el proceso de modernización del orden federal no ha llegado a su fin. Las reformas de 2006 y 2009 sólo marcan los primeros pasos. Las tareas más difíciles, probablemente una revisión y reforma de las relaciones fiscales intergubernamentales, siguen en el orden del día. Los siguientes pasos no sólo tienen que revisar el sistema de nivelación fiscal, como sostienen algunos, sino que deben incluir los problemas urgentes, tales como los efectos financieros de la aplicación de las leyes federales por las administraciones de los Länder, los efectos de la migración inter-regional dentro de Alemania y los efectos demográficos que causan diferentes necesidades financieras en los Länder, los efectos horizontales de las deducciones fiscales por inversores privadas, la distribución regional de los ingresos fiscales entre los Länder, la legislación fiscal de los gobiernos de los Länder, y varios más. En julio de 2011, los primeros ministros de Baviera (CSU) y Baden-Württemberg (los Verdes) propusieron una tercera comisión de

reforma federal, y el Ministro Federal de Finanzas anunció que presentará un discurso sobre su punto de vista en cuanto al federalismo fiscal federal en septiembre de 2011. Probablemente, en el año 2020 la República Federal en la Unión Europea (el impacto de la integración europea en el federalismo alemán ha sido excluido en este artículo) será en muchos aspectos muy diferente en comparación con la antigua República Federal de Alemania Occidental de 1969 o incluso 1990.

BIBLIOGRAFIA

- Batt, Helge-Lothar, 1995: Die Grundgesetzreform nach der deutschen Einheit, Opladen: Leske & Budrich.
- Benz, Arthur, 2007: Föderalismusreform in der „Entflechtungsfalle“, en: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (ed.), Jahrbuch des Föderalismus, Vol. 8/2007, Baden-Baden: Nomos: 180-190.
- Deutscher Bundestag/Bundesrat (ed.), 2010: Die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Die Beratungen und ihre Ergebnisse, Berlin: Bundestag.
- Deutscher Bundestag/Bundesrat Öffentlichkeitsarbeit (eds.), 2005: Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Zur Sache 12/2005), Berlin: Bundesrat.
- Dünckel, Frieder, Geng, Bernd and Morgenstern, Christine, 2010: Rechtstatsächliche Analysen, aktuelle Entwicklungen und Problemlagen des Strafvollzugs in Deutschland, Bundeszentrale für politische Bildung, <http://www.bpb.de/files/5P6Xl7.pdf> (acceso 6 November 2011)
- Höreth, Marcus, 2007: A Successful Failure? The Contested Implications of Germany's Federal Reforms; German Politics 17 (4): 408-423.
- Höreth, Marcus, 2007: Zur Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen: Eine kritische Bilanz nach einem Jahr Föderalismusreform I; Zeitschrift für Parlamentsfragen 38: 712-733

- Klöpfer, Michael, Lang, Matthias, 1996: Verfassungsänderung statt Verfassungsreform. Zur Arbeit der Gemeinsamen Verfassungsreformkommission, Berlin BWV Berliner-Wissenschaft (2nd ed).
- Kluth, Winfried, 2007: Einführung, in: Winfried Kluth (ed.), Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung, Baden-Baden: Nomos, 54-60.
- Krings, Günter, 2007: Die Beratungen der Föderalismuskommission, in: Winfried Kluth (ed.), Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung, Baden-Baden: Nomos, 61-80.
- Maiwald, Christian (ed.), 2006: Grundgesetz. Text Föderalismusreform mit Begleitgesetz und Einführung, Heidelberg: C.F.Müller.
- Razeen, Sally and Webber, Douglas, The German Solidarity Pact: A Case Study in the Politics of the United Germany; German Politics 3 (1): 18-46.
- Renzsch, Wolfgang, 1994: Föderative Problembewältigung: Zur Einbeziehung der neuen Länder in einem gesamtdeutschen Finanzausgleich ab 1995; Zeitschrift für Parlamentsfragen 25: 116-13
- Renzsch, Wolfgang, 1996: "Mit blauem Auge" – "auf Grund gesetzt." Über den Zusammenhang von Staatsmodernisierung und Grundgesetzreform nach der deutschen Einheit, in: Gotthard Breit (ed.), Die Bedeutung des Grundgesetzes für die politische Bildung (uni studien politik), Schwalbach: Wochenschau Verlag: 7-27
- Risse, Horst, 2006: Zur Entwicklung der Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen nach der Föderalismusreform 2006; Zeitschrift für Parlamentsfragen 38: 707-712.