

**Zwischen Tauschgeschäft, Symbolpolitik und Gemeinschaftsprojekt:
die Initiativen zu „großen“ Bundesstaatsreformen in
Deutschland, Österreich und der Schweiz im Vergleich**

Workshop „Verfassungsreformen im internationalen Vergleich“

Gemeinsame Tagung von DVPW, ÖGPW und SVPW „Die Verfassung der Demokratien“

Osnabrück, 21.-23.11.2008

1. Einleitung

In den vergangenen Jahren kam es in Deutschland, Österreich und der Schweiz zu nahezu zeitgleichen Anläufen, die bundesstaatliche Ordnung grundlegend zu modernisieren. In der Schweiz trat nach der 2000 formal „nachgeführten“ Bundesverfassung Anfang 2008 auch eine umfassendere Föderalismusreform in Kraft. In Deutschland war 2006 die formal umfangreichste Grundgesetzänderung seit Bestehen der Bundesrepublik zu verzeichnen, wobei der Reformprozess mit der Einrichtung einer weiteren Föderalismuskommission unmittelbar fortgesetzt wurde. In Österreich sollte ein 2003 eingesetzter „Konvent“ einen Entwurf für eine neue Bundesverfassung erstellen, konnte jedoch nach fast zweijähriger Arbeit kein konsensfähiges Ergebnis vorlegen.

Zu Ablauf und (Zwischen-)Ergebnissen dieser Reformprozesse liegt inzwischen eine Fülle an rechts- und politikwissenschaftlicher Literatur vor, die auch zunehmend international-vergleichende Arbeiten umfasst (u.a. Benz 2007; Behnke 2008; Seha 2008). Dagegen haben die Initiativen zu diesen „groß“ angelegten Bundesstaatsreformen bislang weniger Aufmerksamkeit seitens der vergleichenden Verfassungs- bzw. Föderalismusforschung erfahren. Dies erstaunt insofern, als dabei mindestens zwei Aspekte besonders erklärungsbedürftig scheinen.

Erstens sind die *Auslöser der Reforminitiativen* alles andere als selbstevident. So war in keinem der drei Länder eine außerordentliche historische Situation bzw. Zäsur erkennbar, die eine grundlegende Verfassungsreform gleichsam aus sich selbst heraus gerechtfertigt hätte (vgl. für Österreich Pollack/Slominski 2005). Dieser Befund überrascht umso mehr für föde-

¹ Zentrum für Demokratieforschung, Leuphana Universität Lüneburg, Scharnhorststr. 1, D-21335 Lüneburg; Email: grotz@uni.leuphana.de.

² Institut für Öffentliches Recht, Politikwissenschaft und Verwaltungslehre, Universität Graz, Universitätsstraße 15/B4, A-8010 Graz; Email: klaus.poier@uni-graz.at.

ralstaatliche Kontexte, wo Veränderungen der vertikalen Kompetenzordnung unter „normalen“ Bedingungen kaum realisierbar scheinen, da sich dort aufgrund der heterogenen Eigeninteressen der verfassungspolitischen Akteure meist eine hinreichende Anzahl von Vetospielern für den institutionellen Status quo ausspricht (Benz 2007: 188). Zwar werden in der länderspezifischen Literatur etliche Gründe für die Auslösung der jeweiligen Reformprozesse in Deutschland, Österreich und der Schweiz angeführt, doch wurden sie noch keiner empirisch-vergleichenden Analyse unterzogen. In theoretischer Perspektive könnte sich das vor allem lohnen, um kontextübergreifende Bedingungen zu identifizieren, unter denen in Bundesstaaten – nach häufig jahrelangen Reformdebatten – konkrete Initiativen zu „großen“ Verfassungsänderungen zustande kommen.

Zweitens stellt sich die Frage, wie die *inhaltlichen Festlegungen der jeweiligen Reforminitiativen* systematisch zu erklären sind. So legen zahlreiche Fallanalysen nahe, dass bereits die anfänglich definierte Agenda, aber auch das gewählte Reformverfahren den weiteren Verlauf des Reformprozesses maßgeblich beeinflusst hat (zu Deutschland etwa Benz 1993, Hesse 2005). Worauf diesbezügliche Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen bundesstaatlichen Reforminitiativen zurückzuführen sind, wurde noch kaum im internationalen Vergleich untersucht (Köppel 2007: 84). Dies könnte nicht zuletzt Aufschluss darüber geben, inwiefern *ex post* diagnostizierte „Mängel“ einer Föderalismusreform bereits zu Beginn des Prozesses angelegt waren.

Das vorliegende Papier sucht die Fragen nach den Auslösern und dem inhaltlichen Zuschnitt der Initiativen zur Bundesstaatsreform systematisch vergleichend zu beantworten. Der folgende zweite Abschnitt überprüft zunächst, welchen Beitrag unterschiedliche Ansätze der Vergleichenden Regierungslehre bzw. der Föderalismusforschung zur Erklärung von Verfassungsreforminitiativen in Bundesstaaten leisten können. Daraus werden einige Hypothesen abgeleitet, die im dritten Abschnitt auf die jüngsten Reforminitiativen in Deutschland, Österreich und der Schweiz angewendet werden. Der Schlussabschnitt fasst die Befunde der Fallstudien im Vergleich zusammen.

2. *Initiativen zu Bundesstaatsreformen: ein Analyserahmen*

Föderalismusreformen sind Verfassungsänderungen, die nicht nur einzelne konstitutionelle Normen einbeziehen, sondern sich auf eine Neuordnung der binnenstaatlichen Aufgaben-, Ressourcen- und/oder Entscheidungsstrukturen richten (Benz 2007: 186). In der jüngeren Vergangenheit haben etliche Bundesstaaten solche Reformanläufe unternommen; entsprechend umfangreich präsentiert sich die rechts- und politikwissenschaftliche Literatur zum

Themenbereich. Gleichwohl fehlt es nach wie vor an Analysen, die Verfassungsreformen in Bundesstaaten international vergleichend in den Blick genommen haben (Behnke/Benz 2008). Zwar hat sich die politikwissenschaftliche Föderalismusforschung in den letzten Jahren stärker komparativ ausgerichtet (Erk 2007; Erk/Swenden 2009), doch stand dabei die Funktions- und Leistungsfähigkeit bundesstaatlicher Arrangements im Zentrum des Interesses (Braun 2000; Wachendorfer-Schmidt 1999). Untersuchungen zur institutionellen Entwicklung föderativer Systeme blieben eher die Ausnahme (Benz/Lehmbruch 2002). Dies bedeutet keineswegs, dass die „klassische“ Föderalismusforschung für die vergleichende Analyse von Bundesstaatsreformen prinzipiell unergiebig wäre. Zur Erarbeitung eines Untersuchungsrahmens erscheint es allerdings sinnvoll, föderalismustheoretische Annahmen mit Ansätzen aus anderen Bereichen der Verfassungsforschung bzw. der Vergleichenden Politikwissenschaft systematisch zu verknüpfen (Grotz 2007; Sturm 2007; Breschke 2008).

Für eine theoretisch fundierte Klärung der Frage, unter welchen Bedingungen grundlegende Verfassungsreformen in Bundesstaaten initiiert werden, könnte es zunächst naheliegen, auf kontraktualistische Ansätze zurückzugreifen, wie sie die Konstitutionenökonomik entwickelt hat (Buchanan/Tullock 1962; Adamovich 2004; Abromeit 2007: 59). Demnach erklären formal gleichberechtigte Akteure – hier: Gebietskörperschaften – ihre Zustimmung zu einer neuen Grundordnung, die verfassungsrechtlich festgeschrieben wird. Als Voraussetzung eines solchen Vertragsschlusses wird meist eine außergewöhnliche historische Situation angenommen, in der die Beteiligten die Konsequenzen ihrer verfassungspolitischen Entscheidungen nicht vollständig übersehen (können) und daher von der unmittelbaren Verfolgung machtorientierter Eigeninteressen absehen (müssen). Doch genau an dieser Stelle erweisen sich die vertragstheoretischen Überlegungen für den vorliegenden Problemzusammenhang als nur bedingt nützlich (Behnke/Benz 2008: 55f.), da unter solchen – in allen drei Vergleichsstaaten gegebenen – „normalen“ politischen Bedingungen der Status quo meist für einige der Beteiligten hinreichend attraktiv erscheint, so dass eine breite Zustimmung zu einer Föderalismusreform unwahrscheinlich wird. So verwundert es auch nicht, dass in etablierten Demokratien „kein historisches Beispiel für den grundlegenden Umbau eines Bundesstaates“ bekannt ist (Lehmbruch 2004: 91).

Gleichwohl kann eine föderale Ordnung auch ohne krisenhafte Situation substantziell verändert werden, wie der Schweizer Fall lehrt; überdies kommt es in Bundesstaaten unter nicht-krisenhaften Bedingungen immer wieder zu Reformanläufen, die auf eine Neuregelung der vertikalen Kompetenzverteilung abzielen. Um solche Initiativen systematisch vergleichend zu untersuchen, bietet die neuere Literatur zur Reform politischer Institutionen fruchtbare Ansatzpunkte. So geht diese Forschungsrichtung davon aus, dass „Institutionenpolitik“ eine

„ganz besondere Variante von Policy-Reform“ (Kaiser 2002: 21) bildet, d.h. politische Institutionen nicht nur den Rahmen, sondern auch den Gegenstand der Reformtätigkeit darstellen. Folglich kann auf das analytische Instrumentarium der Policy-Forschung zurückgegriffen werden, um institutionelle Reformen zu erklären. Nach Cortell und Peterson (1999: 183ff.) sind dabei drei ineinandergreifende Erklärungsdimensionen zu berücksichtigen:

- a) Zunächst ergibt sich institutioneller Reformbedarf aufgrund von *Veränderungen der strukturellen Rahmenbedingungen*, die die Funktionsweise bzw. Machtverteilung innerhalb der bestehenden Institutionenordnung erkennbar beeinträchtigen (*environmental triggers*). Solche Veränderungen können exogene oder endogene Ursachen haben, durch spezifische Ereignisse hervorgerufen werden oder sich infolge inkrementeller Entwicklungsprozesse akkumulieren. Insgesamt wird dadurch ein Handlungsspielraum für institutionelle Reformen eröffnet (*window of opportunity*), der je nach Umfang der Kontextveränderungen bzw. ihrer Relevanz für die Funktionsweise des institutionellen Status quo unterschiedlich groß ausfallen kann.
- b) Ob und inwieweit ein solches „Gelegenheitsfenster“ tatsächlich genutzt wird, hängt von den *Präferenzen der bereichsspezifischen Akteure (policy officials)* ab. Von entscheidender Bedeutung für deren Unterstützung einer Reforminitiative ist die Überzeugung, dass eine Abkehr vom institutionellen Status quo die je eigene (Macht-)Position festigt bzw. zumindest nicht gefährdet.
- c) Neben Reformauslösern und politischem Willen hängt eine institutionelle Reform wiederum von bestimmten *institutionellen Voraussetzungen* ab (*institutional capacity*). So sinkt die Wahrscheinlichkeit einer Reform, wenn dafür besonders hohe Mehrheitserfordernisse vorgeschrieben sind; überdies kann die konkrete Kompetenzverteilung zwischen den relevanten Akteuren eine Reform befördern, aber auch erschweren.

Für unsere Problemstellung erscheint die benannte Unterteilung insofern fruchtbar, als dadurch deutlich wird, dass institutionelle Reformen als *multidimensionale Prozesse* zu verstehen sind, d.h. nur durch eine spezifische Verbindung von strukturellen, akteursbezogenen und institutionellen Faktoren zustande kommen.³ Allerdings bedürfen diese theoretischen Vorüberlegungen, die prinzipiell auf alle Institutionenarrangements anwendbar sind, in mindestens zwei Hinsichten der Präzisierung. Zum einen differenzieren Cortell und Peterson (1999) nicht nach unterschiedlichen Phasen eines Reformprozesses. Im vorliegenden Zusammenhang ist

³ Eine ähnliche Differenzierung liegt auch anderen Studien zu Institutionenreformen zugrunde, die sich analytisch an der Policy-Forschung orientieren. So hat etwa Münter (2005) den britischen Devolution-Prozess mithilfe des *multiple streams approach* (MSA) untersucht, der politische Reformen durch die Verknüpfung von drei unterschiedlichen „Strömen“ (*problems, policy, politics*) erklärt. Im Unterschied zu Cortell/Peterson (1999) wird

also zu fragen, welche strukturellen, akteursbezogenen und/oder institutionellen Faktoren herangezogen werden können, um die *Auslösung und inhaltliche Ausrichtung von Reforminitiativen* zu erklären. Zum anderen muss herausgearbeitet werden, wie sich die benannten Erklärungsdimensionen für *bundesstaatliche Kontexte* konkretisieren lassen.

Vor diesem Hintergrund werden nun die einschlägigen Überlegungen der entwicklungsbezogenen Föderalismusforschung⁴ auf ihren heuristischen Nutzen befragt. Dabei geht es weder um inhaltliche Vollständigkeit noch um die Erstellung eines umfassenden Erklärungsmodells. Vielmehr werden nur die wichtigsten Untersuchungsansätze den oben benannten Dimensionen zugeordnet und ihr jeweiliges Erklärungspotential für Zeitpunkt und inhaltliche Ausrichtung bundesstaatlicher Reforminitiativen herausgearbeitet.

a) Zu den strukturorientierten Erklärungsansätzen der empirisch-vergleichenden Föderalismusforschung zählt zunächst und zuvörderst die *Theorie des soziologischen Föderalismus*. Grundlegend ist dabei die Annahme, dass zwischen der institutionellen Struktur einer bundesstaatlichen Ordnung und ihrer gesellschaftlichen Umwelt ein enger Zusammenhang besteht (Livingston 1956). Demnach tendieren „föderale Gesellschaften“, die starke territoriale Disparitäten in soziokultureller oder sozioökonomischer Hinsicht aufweisen, zu einer eher dezentralen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Gliedstaaten, während in „nicht-föderalen Gesellschaften“ die Präferenzen für unitarische Lösungen überwiegen (Erk 2008: 2ff. m.w.N.). Daher ist es höchst wahrscheinlich, dass bei nachhaltiger Veränderung des sozioökonomischen bzw. soziokulturellen Kontextes auch die föderale Verfassung angepasst wird, wenn diese nicht mehr mit den neuen Umweltbedingungen kompatibel erscheint. Hierbei sind zwei idealtypische Entwicklungsrichtungen denkbar: eine territorial-soziale Homogenisierung, die zu einer Unitarisierung ehemals dezentraler Arrangements führt, und eine Vertiefung der gesellschaftlichen Disparitäten zwischen den Gliedstaaten, die einen Bedarf nach stärker dezentralen Lösungen erzeugt.

Mit Blick auf den vorliegenden Untersuchungsgegenstand verfügt dieser Ansatz durchaus über heuristisches Potential: Je umfassender die gesellschaftlichen Veränderungen ausfallen und je schwerwiegender die daraus resultierenden Kompatibilitätsprobleme mit der bestehenden Kompetenzverteilung, desto größer das „Gelegenheitsfenster“ bzw. der Druck für eine Föderalismusreform. Damit könnten der *generelle Bedarf und der grobe Zielrichtung einer Reform* erklärt werden. Offen bleibt dagegen, welche (konkreten) Festlegungen bezüglich der

dabei die inhaltliche Ebene möglicher Lösungen (*policy*) gesondert erfasst, während die akteursbezogenen und die institutionellen Variablen unter einer gemeinsamen Dimension (*politics*) zusammengefasst werden.

⁴ Theoretische Ansätze, die sich primär auf die Funktionsweise föderativer Systeme beziehen, werden im Folgenden nicht gesondert behandelt. Darunter fallen u.a. die Theorie der Politikverflechtung (Scharpf/Reissert/

inhaltlichen Reformagenda und des Reformverfahrens getroffen werden. Ebenso wenig vermag die soziologische Föderalismustheorie die Einleitung eines bundesstaatlichen Reformprozesses zu erklären.

In Ergänzung dieser innerstaatlichen Analyseperspektive finden sich seit kurzem auch Ansätze, die auf exogene Kontextveränderungen und darunter vor allem die europäische Integration abstellen. Demnach übt die fortschreitende *Europäisierung* öffentlicher Aufgaben insofern „Anpassungsdruck“ auf eine bundesstaatliche Ordnung aus, als sie vor allem subnationale Gebietskörperschaften negativ tangiert, die im Unterschied zum Bund nicht an Entscheidungen auf EU-Ebene beteiligt sind (Börzel 2002). Dementsprechend werden die Gliedstaaten versuchen, den integrationsbedingten Verlust legislativer Zuständigkeiten über eine Neuverteilung binnenstaatlicher Kompetenzen zu kompensieren. Ob und inwieweit dieser „Europäisierungsmechanismus“ auch Initiativen zur Föderalismusreform auslöst bzw. deren Agenda prägt, ist jedoch kaum präzise vorhersagbar. Ein relativ starker Einfluss ist jedenfalls dann zu erwarten, wenn ein „Knotenpunkt“ der Europäischen Verfassungsentwicklung – eine Vertragsratifizierung oder, noch gravierender, der EU-Beitritt eines Bundesstaats – ansteht, der vor allem aus gliedstaatlicher Sicht ein institutionenpolitisches *window of opportunity* eröffnet (Grotz 2007: 69ff.).

b) Dass Verfassungsreformen in Bundesstaaten immer von je spezifischen Agenda-Setzern – Parteien, Gebietskörperschaften, Interessengruppen, Experten, Verfassungsgerichten etc. – vorgeschlagen werden (Benz 2007: 187), ist ein nahezu trivialer Befund. Weit schwieriger ist die Klärung der Frage, unter welchen *Akteurskonstellationen* es zu solchen Reforminitiativen kommt und inwiefern sie deren inhaltliche Ausrichtung prägen. In der entwicklungsbezogenen Föderalismusforschung gibt es bislang kaum Erklärungsansätze, die ausschließlich auf Akteursvariablen rekurrieren. Allerdings finden sich einige Veröffentlichungen, die das Vetospielerkonzept für den Bereich der (bundesstaatlichen) Verfassungsreformen fruchtbar zu machen suchen. So hängt nach Heidrun Abromeit (2007: 61) das Gelingen einer Verfassungsreform von der Situationseinschätzung der effektiven Vetospieler ab: Eine Reform wird umso wahrscheinlicher, je weniger die relevanten Entscheidungsträger vom institutionellen Status quo profitieren bzw. je mehr sie den Verlust ihrer bisherigen (Macht-)Position befürchten müssen.

Die benannte Erklärung Abromeits richtet sich primär auf den Reformerfolg, nicht auf die Initiative zu einem Reformprozess. Gleichwohl können in Weiterentwicklung dieses Arguments auch dazu zwei theoretische Annahmen formuliert werden: (1) Wenn eine Föderalis-

musreform nicht nur in der allgemeinen (öffentlichen) Diskussion thematisiert wird, sondern auch auf die politische Agenda gelangt, setzt dies zumindest voraus, dass sich die effektiven Vetospieler – in der Regel die dominanten Parteien, Bundesregierung und Gliedstaaten – nicht von Anfang an dezidiert gegen eine solche Initiative aussprechen.⁵ (2) Die Abwesenheit von offenem Widerstand seitens der entscheidenden Akteure sagt jedoch noch nichts über die inhaltliche Ausrichtung einer Reform aus. Diesbezüglich sind wiederum drei idealtypische Szenarien denkbar. Erstens haben die effektiven Vetospieler kein materielles Interesse an einer Verfassungsreform, unterstützen aber eine entsprechende Initiative aus politischen Kalkülen. Dabei können Agenda und Verfahren des Reformprozesses durchaus breit bzw. inklusiv angelegt sein, solange die letztliche Entscheidungsbefugnis über die Reform nicht zur Disposition steht. Zweitens können die verfassungspolitischen Entscheidungsträger angesichts eines „unbequemen Status quo“ (Abromeit 2007: 61) ein spezifisches inhaltliches Interesse an einer Föderalismusreform haben. In diesem Fall werden sie versuchen, die von ihnen präferierten Handlungsoptionen bereits in der Reformagenda zu verankern; zudem werden sie darauf achten, das Reformverfahren nicht soweit zu „öffnen“, dass dadurch ihre Verhandlungsposition gefährdet wird. Als gleichsam mittlere Variante zwischen den benannten Szenarien kann seitens der effektiven Vetospieler ein positives, aber noch nicht inhaltlich determiniertes Interesse an einer Verfassungsreform bestehen. Agenda- wie Verfahrensfestlegungen erscheinen hier tendenziell offener als im zweiten Fall, aber spezifischer als im dritten.

c) Unter den *institutionellen Ansätzen* der entwicklungsbezogenen Föderalismusforschung hat – vor allem mit Blick auf den deutschen Fall – die *Theorie der Pfadabhängigkeit* besondere Bedeutung erlangt (Lehmbruch 2002, 2004).⁶ Ausgangspunkt dieses Konzepts ist die Annahme, dass einmal eingeführte Strukturen im Zeitverlauf selbstverstärkenden Charakter annehmen und daher auf dem eingeschlagenen „Pfad“ verbleiben, auch wenn damit weniger effiziente Lösungen verbunden sind (Schultze 2007). Für Deutschland argumentiert Lehmbruch (2002: 53), dass das „Zusammenwirken eigentümlicher institutioneller Ausgangsbedingungen und kultureller Orientierungen“ bereits im 19. Jahrhundert die Grundzüge des heutigen „Verflechtungsföderalismus“ hervorgebracht habe. Die bundesstaatlichen Aufgaben-, Ressourcen- und Entscheidungsstrukturen hätten sich komplementär zueinander herausgebildet und verstärkt – mit dem Ergebnis, „dass sich schließlich eine ungemein komplexe – und reformresistente – Konfiguration ergab“ (ebd.). Zu dieser institutionellen Verflechtung trat

für den bundesdeutschen Fall eine herausragende Rolle gespielt haben.

⁵ Die obigen Überlegungen gehen von nicht-obligatorischen Reforminitiativen aus, klammern also den Fall aus, dass etwa das Verfassungsgericht oder ein Volksentscheid eine Reform verbindlich vorschreibt.

⁶ Dem Ansatz liegt ein weites Institutionenverständnis zugrunde, d.h. er bezieht neben formal-rechtlichen Regelungen auch akteursbezogene Aspekte ein.

eine „kulturelle Grundorientierung“ der politisch-administrativen Eliten am unitarischen Staatsmodell, die bis heute „tief verwurzelt ist“. Vor diesem Hintergrund sind „tiefer greifende Veränderungen [der bundesstaatlichen Ordnung] für die Zukunft nicht aus[zuschließen“, aber „wenig wahrscheinlich“ (Lehmbruch 2002: 53).

Somit fokussiert diese Theorie die institutionellen Restriktionen, die grundlegenden Veränderungen einer bundesstaatlichen Ordnung im Wege stehen. Daher kann sie auch keinen positiven Beitrag zur Klärung der Frage leisten, unter welchen Bedingungen entsprechende Reforminitiativen zustande kommen. Gleichwohl weist der Ansatz auch für den vorliegenden Zusammenhang ein heuristisches Potential auf, indem er *ex negativo* zu begründen vermag, welche Gegenstandsbereiche bei einer geplanten Bundesstaatsreform *a priori* ausgeklammert werden. Für Deutschland zählen zu diesen „Kerninstitutionen“ etwa die verflochtene Finanzverfassung und der „Beteiligungsföderalismus“ über den Bundesrat, nicht aber die konkurrierende Gesetzgebung (Lehmbruch 2002: 106). Inwieweit diese auf den deutschen „Verflechtungsföderalismus“ zugeschnittene Theorie auch auf andere Kontexte anwendbar ist, wurde in der bisherigen Literatur noch nicht hinreichend erörtert. Immerhin könnte man vermuten, dass es auch in anderen Bundesstaaten historisch-institutionelle Pfade gibt, die bestimmten Teilen der vertikalen Kompetenzordnung besondere Stabilität verleihen. Umgekehrt wäre auch denkbar, dass gerade aufgrund bestimmter institutioneller „Lernerfahrungen“, die bei vergangenen Reform(versuch)en gemacht wurden, bisher eingeschlagene Pfade verlassen werden.

Im Ergebnis wird deutlich, dass sich aus den theoretischen Ansätzen der Verfassungs- bzw. Föderalismusforschung zumindest einige plausible Hypothesen zu den Bedingungen ableiten lassen, unter denen Bundesstaatsreformen begonnen werden. Hinsichtlich der oben benannten Teilfragen nach der Auslösung (1) und der inhaltlichen Ausrichtung (2) solcher Reforminitiativen sind je spezifische Auswirkungen von strukturellen (a), akteursbezogenen (b) und institutionellen (c) Variablen zu erwarten:

- (1a) Veränderungen der sozioökonomischen bzw. soziokulturellen Territorialstruktur erzeugen ein *window of opportunity* zur Reform der bundesstaatlichen Kompetenzordnung. Dieses Gelegenheitsfenster wird umso größer, je deutlicher die neuen soziostrukturellen Rahmenbedingungen die Funktionsweise des institutionellen Status quo beeinträchtigen. Dies gilt grundsätzlich auch für exogene Kontextveränderungen wie die Europäisierung öffentlicher Aufgaben.
- (1b) Unter „nicht-krisehaften“ Bedingungen kommt eine Reforminitiative im engeren Sinn erst zustande, wenn die effektiven Vetospieler nicht (mehr) explizit dagegen sind bzw. sich bestimmte Vorteile von einer solchen Aktion versprechen.

- (2a) Die Richtung soziostruktureller Veränderungen (territoriale Homogenisierung vs. verstärkte Disparitäten) schlägt sich in der generellen Ausrichtung der Bundesstaatsreform nieder (Unitarisierung/Kooperation vs. Dezentralisierung/Kompetenztrennung).
- (2b) Innerhalb dieser Rahmenbedingungen sind Abstraktionsgrad wie materielle Schwerpunkte der Reformagenda im Wesentlichen auf die vorherrschenden Präferenzen der effektiven Vetospieler zurückzuführen. Je spezifischer deren Interesse an bestimmten institutionellen Veränderungen ausfällt, desto „enger“ wird die Reform materiell wie verfahrensbezogen konzipiert.
- (2c) „Kerninstitutionen“ einer bundesstaatlichen Ordnung bleiben bei Reforminitiativen von Anfang an ausgeklammert, selbst wenn die Rahmenbedingungen diesbezüglichen Veränderungsbedarf nahelegen. Umgekehrt können vorangegangene Reform Erfahrungen die inhaltliche wie verfahrensbezogene Ausrichtung einer Reforminitiative wesentlich mitbestimmen („institutionelles Lernen“).

3. *Bundesstaatliche Reforminitiativen in Deutschland, Österreich und der Schweiz*

3.1. *Deutschland*

Die Reform des bundesdeutschen Föderalismus steht seit Ende der 1960er Jahre immer wieder auf der politischen Agenda. Hierzu wurden mehrere Enquête-Kommissionen und weitere Gremien gebildet, die Optionen für entsprechende Grundgesetzänderungen erarbeiten sollten; die Umsetzung dieser Bemühungen blieb jedoch meist deutlich hinter den Erwartungen zurück, Strukturreformen konnten nicht realisiert werden. Dies galt auch für die Grundgesetzänderung von 1994, die nach der deutschen Einheit erforderlich wurde und auf Basis der Empfehlungen einer Gemeinsamen Verfassungskommission erfolgte, die sich aus je 32 Vertretern des Bundestages und des Bundesrates zusammensetzte (Bremers 2001).

Bereits kurze Zeit später intensivierte sich die Reformdebatte erneut, wobei der kooperative Föderalismus nun auch in der Öffentlichkeit vermehrt kritisiert wurde (Männle 1999: 79ff.). Im Hintergrund standen die seit Anfang 1996 kontinuierlich gegenläufigen Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat, die nach dem parteipolitisch motivierten Veto der SPDgeführten Länderkammer gegen die von der Kohl-Regierung geplante Steuerreform (1997) eine breitere Diskussion über die „Blockademacht“ des Bundesrates auslösten (Lhotta 1998). Überdies galt der Verbundföderalismus zunehmend als Hindernis für den „Wirtschaftsstandort Deutschland“, wie vor allem die FDP und große Wirtschaftsverbände, aber auch die Ministerpräsidenten der süddeutschen Länder immer wieder betonten (Fischer/Große Hüttmann 2001: 131ff.).

Nach dem Amtsantritt der rot-grünen Bundesregierung 1998 verständigten sich die Exekutiven von Bund und Ländern auf die Einsetzung einer Arbeitsgruppe, die die „Frage der Neuordnung der Aufgabenverteilung und Finanzbeziehungen“ erörtern sollte mit dem Ziel, „die Arbeit einer mittelfristig einzusetzenden (Enquete-)Kommission von Bundestag und Bundesrat“ vorzubereiten (Münch/Zinterer 2000: 657). Allerdings verzögerte sich der Fortgang des Prozesses bis zur darauf folgenden Legislaturperiode. Im Hintergrund stand nicht nur eine anhängige Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Finanzausgleich (Renzsch 2002: 364ff.), sondern auch eine erkennbare Zurückhaltung der Bundesregierung gegenüber etwaigen „Zuständigkeitslockerungen“ zugunsten der Länder (Münch/Zinterer 2000: 658).

Nach Bildung des zweiten Kabinetts Schröder verpflichteten sich die Bund und Länder, bis April 2003 ihre Positionen für eine „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ darzulegen. Im Einklang mit der vorangegangenen Reformdiskussion gingen beide Seiten von der Zielvorstellung aus, die vertikale Staatsorganisation zu „entflechten“. Allerdings ließen dann die konkreten Verhandlungsvorschläge nicht nur je für sich begrenzten Veränderungswillen erkennen, vielmehr setzten Bundesregierung und Ministerpräsidentenkonferenz auch inhaltlich unterschiedliche Schwerpunkte, so dass die „Schnittmenge“ der Handlungsoptionen relativ gering ausfiel. Auch bezog zunächst keine der im Bundestag vertretenen Parteien Stellung oder lotete gar Vermittlungsmöglichkeiten aus.

Im Juni 2003 kamen Bund und Länder schließlich überein, eine Kommission einzusetzen, die Vorschläge für eine „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ ausarbeiten sollte (Schubert 2005: 126f.). Trotz der fortdauernden Reformdiskussion stellte diese Initiative keine unmittelbare Reaktion auf „öffentlichen Druck“ dar; vielmehr entsprach das übergeordnete Reformziel – die „Entflechtung“ der vertikalen Kompetenzordnung – den Interessen aller relevanten Parteien (Renzsch 2004: 96f.): Da sich sowohl SPD als auch CDU/CSU zu diesem Zeitpunkt Chancen ausrechneten, nach der kommenden Bundestagswahl den Kanzler zu stellen, war beiden daran gelegen, das Regierungshandeln durch den Abbau von Verflechtungstatbeständen zu erleichtern. FDP und Grüne hatten ähnliche Vorstellungen, zumal sie durch das Zusammenwirken von Bundestag und Bundesrat, das im Rahmen des Vermittlungsausschusses ohnehin „große Koalitionen“ voraussetzte, systematisch benachteiligt waren.

Die Ausgestaltung des Reformverfahrens wurde kontrovers debattiert (Grotz 2005: 116ff.). Nach dem Willen von SPD und Union sollte die einzurichtende Kommission aus je 16 Vertretern des Bundestages und des Bundesrates bestehen. FDP und Grüne sprachen sich dagegen für eine „ausgewogenere Besetzung“ des Gremiums aus. Dabei bezogen sie sich auf das Vorbild des EU-Verfassungskonvents, der zuvor schon von prominenten Vertretern der Zivilgesellschaft sowie den Landtagspräsidenten ins Gespräch gebracht worden war. Schließlich ei-

nigten sich die Spitzen der Bundestagsfraktionen auf eine Verfassungskommission nach „bewährtem Muster“. Dabei kam man den Konventsbefürwortern insofern entgegen, als neben den 16 Mitgliedern des Bundestages bzw. Bundesrates auch Vertreter der Landtage (sechs), der Bundesregierung (vier) und der kommunalen Spitzenverbände (drei) einbezogen wurden, die freilich kein Stimmrecht erhielten. Wie bei der Verfassungsreform 1994 zielte die Verfahrensorganisation also auf die Umsetzbarkeit einschlägiger Grundgesetzänderungen, nicht auf eine erweiterte Reformdebatte.⁷ Anfang November 2003 nahm dann die „Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ (KoMbO) unter dem Vorsitz von Franz Müntefering (SPD; Bundestag) und Edmund Stoiber (CSU; Bundesrat) ihre Arbeit auf.

Der Kommissionsauftrag spiegelte die vorangegangene Diskussion insofern wider, als er primär am Paradigma der „Entflechtung“ ausgerichtet war. Diesbezüglich sollte die KoMbO die „Zuordnung von Gesetzgebungszuständigkeiten“, die „Mitwirkungsrechte der Länder“ und die „Finanzbeziehungen (insbesondere Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen)“ überprüfen, wobei entsprechende Handlungsoptionen auch „vor dem Hintergrund der Weiterentwicklung der Europäischen Union“ zu diskutieren waren (BR-Drs. 750/03). Territoriale und ressourcenbezogene Strukturfragen, wie Länderneugliederung, Finanzausgleich oder Steuerautonomie, die auch in der vorangegangenen Reformdebatte eine bedeutende Rolle gespielt hatten, wurden *a priori* ausgeklammert (Risse 2007: 61f.).

Sucht man abschließend die Auslösung wie die inhaltliche Ausrichtung der bundesdeutschen Reforminitiative zu erklären, erweisen sich die oben entwickelten Hypothesen als durchaus nützlich.

Gemäß der soziologischen Föderalismustheorie haben gesellschaftsstrukturelle Veränderungen im Gefolge der Wiedervereinigung die Funktionsweise des kooperativen Bundesstaats nachhaltig beeinträchtigt. Zum einen bewirkte der Beitritt der ostdeutschen Länder eine erhebliche Zunahme sozioökonomischer Disparitäten und damit eine verstärkte Diversifizierung der institutionellen Eigeninteressen auf gliedstaatlicher Ebene. Zum anderen wurde es angesichts der gestiegenen Heterogenität zwischen den Parteiensystemen auf Länderebene und der stärkeren Volatilität des Wählerverhaltens zunehmend schwieriger, im Bundesrat positive Mehrheiten zu formieren, was die „Störanfälligkeit“ des föderalstaatlichen Entscheidungssystems weiter verschärfte (Lehmbruch 2004: 83f.). Als exogene Veränderung trat die Vertiefung des europäischen Binnenmarkts hinzu, die seitens der Länder vor allem in wirtschaftspolitischer Hinsicht „zu einem größeren Bewusstsein sowie zu der Akzeptanz neuer Verantwortlichkeiten“ führte (Sturm 2007: 35). Vereinigung und Europäisierung führten allerdings nicht

⁷ Genau wie die GVK galt in der KoMbO Zweidrittelmehrheit als Entscheidungsquorum. Zudem wurden fünf

unmittelbar zu einer umfassenderen Reform des kooperativen Föderalismus; stattdessen wurden die institutionsbezogenen Konsequenzen der veränderten Rahmenbedingungen erst allmählich deutlich, was sich in einer immer intensiveren Reformdiskussion seit Mitte der 1990er Jahre manifestierte.

An dieser Debatte nahmen nicht nur zivilgesellschaftliche Akteure, sondern auch Vertreter der finanzstarken Länder teil, die unter dem Etikett des „Wettbewerbsföderalismus“ eine Rückverlagerung legislativer und ressourcenbezogener Kompetenzen forderten (Knodt 2002). Andere effektive Vetospieler – der Bund, aber auch die „schwächeren“ Länder – reagierten dagegen zurückhaltend bis ablehnend auf die Diskussion. Erst angesichts der konvergierenden Erwartungen der Bundestagsparteien, durch eine Einschränkung der Zustimmungsrechte des Bundesrates künftig an Handlungsfähigkeit zu gewinnen, versprach eine Föderalismusreform für nahezu alle effektiven Vetospieler potenzielle Gewinne (Renzsch 2004). Es gab also nicht erst am Ende des Prozesses unter der Regierung Merkel eine große Reformkoalition (Sturm 2007: 36f.), sondern schon zu Beginn der zweiten Regierung Schröder einen institutionenpolitischen Ausgangskonsens zwischen beiden Volksparteien, der letztlich die konkrete Reforminitiative im Frühsommer 2003 ermöglichte.

Bezüglich der inhaltlichen Ausrichtung der geplanten „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ legten die veränderten Rahmenbedingungen eine stärkere Differenzierung der vertikalen Kompetenzordnung und damit den Abschied vom „unitarischen Föderalismus“ nahe. Allerdings wären hier durchaus unterschiedliche Handlungsoptionen denkbar gewesen (Scharpf 2005). Die gewählte Leitidee der „Entflechtung“ bot nicht nur den semantischen Vorteil, allen Beteiligten vertraut zu sein, zumal sich damit eine diametrale Umkehrung der traditionellen Entwicklungslogik des deutschen Föderalismus verband. Überdies beinhaltete diese Zielvorstellung auch eine konkrete Tauschoption zwischen Bund und (stärkeren) Ländern: die (länderfreundliche) Neuordnung von Gesetzgebungszuständigkeiten gegen einen Abbau von Zustimmungsrechten des Bundesrates – Punkte, die nicht von ungefähr an der Spitze der Reformagenda standen. Hinzu trat die Frage der „Europatauglichkeit“, die in der Reformdebatte eine zunehmende Bedeutung erlangt hatte, jedoch von Bund und Ländern sehr unterschiedlich verstanden wurde (Grotz 2007: 128ff.) und daher nur als eher vage Formulierung in den Kommissionsauftrag einging. Die Finanzverfassung als „Kerninstitution“ des kooperativen Föderalismus wurde dagegen von Anfang an ausgespart (Lehmbruch 2002): Dies erfolgte nicht nur aufgrund der politischen Sensibilität der Materie, sondern auch weil innerhalb der komplex verflochtenen Ressourcenstrukturen keine einfachen Tauschkonstellations-

tionen erkennbar waren, bei denen die absehbaren Gewinne bzw. Verluste der Beteiligten hätten identifiziert werden können.⁸

Insgesamt kam es in Deutschland angesichts exogen wie endogen veränderter Funktionsbedingungen der bundesstaatlichen Ordnung 2003 zu einer Reforminitiative, die von einer breiten Mehrheit der effektiven Vetospieler im Grundsatz befürwortet wurde. Die spezifischen institutionenpolitischen Eigeninteressen der Beteiligten erklären zugleich die „Engführung“ des Reformansatzes, die nicht nur in der inhaltlichen Agenda, sondern auch in dem „bewährt geschlossenen“ Verfahren einer bikameralen Kommission ihren Ausdruck fand.

3.2. Österreich

Die Reformbedürftigkeit des österreichischen Föderalismus war bereits bei der Geburt der Republik und in der Verfassung von 1920 angelegt. Die politischen Kompromisse der damaligen Zeit hatten nicht nur einen äußerst schwachen „Bundesstaat“ geschaffen, der „kaum dem Vergleich mit den ‚Modellbundesstaaten‘ USA oder Schweiz standhalten kann“ (Peter Pernthaler, zit. bei Öhlinger 2004: 30), sondern durch die Fortschreibung wesentlicher Mechanismen und Grundsätze aus dem dezentralisierten Einheitsstaat der österreichischen Reichshälfte der Habsburgermonarchie, insbesondere im Bereich der Kompetenzverteilung, zum Teil nicht stimmige und beschränkt zukunfts offene Regelungen geschaffen, was durch die ebenso vor allem historisch ausgerichtete Judikatur des Verfassungsgerichtshofs noch verstärkt wurde (Weber 2006). Einzelne Verfassungsänderungen der folgenden Jahrzehnte änderten an den Grundproblemen nichts, tendierten sogar eher zu einem „Rückbau der bundesstaatlichen Elemente“ (Öhlinger 2004: 28), weshalb von einem „Niedergang des Föderalismus“ (Kafka 1971: 281) und einem „Zusammenbruch des föderalistischen Gedankens“ (Ermacora 1976: 65) die Rede war.

Die Länder setzten der „Einbahnstraße“ der Verfassungsänderungen in Richtung Zentralisierung ab den 1960er Jahren ihrerseits „Förderungsprogramme“ entgegen, die in weiterer Folge auch zu einzelnen Verfassungsänderungen führten, ohne freilich eine grundlegende Reform des Föderalismus zu erreichen.⁹ In den 1980er Jahren kam es zu einer stärkeren Gewichtung

⁸ Dies gilt im Übrigen auch für die aktuell noch andauernde „zweite Stufe“ der Föderalismusreform, die sich mit der Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen beschäftigen sollte. Hier waren innerhalb einer außerordentlich breiten Themenliste keine konkreten Handlungsoptionen zu erkennen, die auf eine Veränderung der finanzverfassungsrechtlichen Kompetenz- bzw. Einnahmeverteilung gezielt hätten. Nicht unerwartet konzentrierte sich die Diskussion daher bald auf Vorkehrungen zur Eindämmung bzw. Vermeidung öffentlicher (Neu-) Verschuldung (ZSE-Redaktion 2008).

⁹ Zu erwähnen ist insbesondere die Verfassungsnovelle 1974, „mit der die wesentlichste Stärkung der Bundesstaatlichkeit Österreichs nach 1945 gelang“ (Bußjäger 2007: 301).

des Themas auf der politischen Agenda und zur Einsetzung eines eigenen Bundesministers für Föderalismus und Verwaltungsreform (ab 1987) sowie einer „Strukturreformkommission“ aus Vertretern von Bund, Ländern, Österreichischem Städte- und Gemeindebund sowie Wissenschaftlern (ab 1989) zeigte. Diese „Strukturreformkommission“ legte 1991 einen umfassenden Bericht mit der Empfehlung einer Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung vor. Auf dieser Grundlage kam es ab 1991 zu entsprechenden Verhandlungen, die in einem – sowohl aus bundesstaatlicher, wie parteipolitischer¹⁰ Sicht paritätisch besetzten – „Kleinen Komitee“ stattfanden. 1992 schloss dieses Komitee eine „Politische Vereinbarung über die Neuordnung des Bundesstaates“, das so genannte „Perchtoldsdorfer Abkommen“. Diese Vereinbarung „war zwar ein politischer Kompromiss, der aber in seiner Konkretisierung und Länderfreundlichkeit angesichts der schwachen föderalistischen Tradition des österreichischen Bundesstaates, überraschte“ (Bußjäger 2007: 305). Die Realisierungschancen dieser Vereinbarung wurden insbesondere deshalb als nicht gering eingestuft, da der EU-Beitritt Österreichs unmittelbar bevorstand und der Bund die Unterstützung der Länder hierzu gewinnen musste. Dennoch wurde nichts aus einer großen Reform, da sich der Bund in der Folge nicht an die Vereinbarung hielt und die Länder und in deren Gefolge dann auch die ÖVP eine Verschlechterung der Länder-Positionen nicht hinnehmen wollten (Bußjäger 2007: 305). Nach dem kurz darauf vollzogenen EU-Beitritt Österreichs verloren die Länder auch die diesbezügliche Veto-Karte, was ihre Position weiter verschlechterte. Sie nahmen daher von der Idee einer größeren Bundesstaatsreform Abstand und versuchten, in Einzelschritten Kompetenzgewinne als Gegenforderungen zu erreichen, wenn die Zustimmung des Bundesrates bei vom Bund geplanten Verfassungsänderungen notwendig war.

Der Anlauf zu einer großen Verfassungs- und Staatsreform fiel schließlich in die Zeit der internationalen Aufmerksamkeit erregenden ÖVP-FPÖ-Koalition. Bereits im Herbst 2000 wurde eine Aufgabenreformkommission, in der Interessenvertreter sowie in- und ausländische Experten, jedoch keine Ländervertreter repräsentiert waren, eingesetzt. In ihrem Bericht legte diese Kommission umfassende Vorschläge für einen „schlankeren“ Staat vor, die „massiv die Interessen der Länder berührten“ (Bußjäger 2007: 309). Über diese Ergebnisse wurde in der Folge in einer paritätisch aus Vertretern von Bund, Ländern und Österreichischem Städte- und Gemeindebund zusammengesetzten Kommission, sodann in einer aus je vier Bundes- und Ländervertretern bestehenden Arbeitsgruppe beraten. Deren Ergebnisse wurden mit der Verwaltungsreform 2001 umgesetzt, die freilich (noch) keine große Bundesstaatsreform darstellte.

¹⁰ Freilich waren – wie es damals noch selbstverständlich war – nur Repräsentanten der Großen Koalition aus SPÖ und ÖVP vertreten. Experten waren – anders als in der „Strukturreformkommission“ – nicht Mitglieder des Komitees.

In den Jahren 2001 und 2002 wurden dann Stimmen laut, die eine große Reforminitiative in Richtung Staats- und Verfassungsreform forderten; erstmals tauchte auch die Idee auf, einen nach europäischem Vorbild zusammengesetzten „Konvent“ mit der Ausarbeitung zu betrauen. Nach der Nationalratswahl 2002 erklärten sowohl der Präsident des Nationalrates Andreas Khol als auch Anfang 2003 der Präsident des Bundesrates Herwig Hösele die Einsetzung eines „Österreich-Konvents“ als Ziel, das dann im Februar 2003 auch Eingang in das Regierungsprogramm der wieder bestellten ÖVP-FPÖ-Regierung fand. Nach Verhandlungen zwischen den Nationalratsparteien sowie zwischen Bund und Ländern kam es am 2. Mai 2003 – ohne rechtliche Grundlage, nur kraft politischer Willenserklärung – zur konstitutiven Einsetzung eines „Gründungskomitees des Österreich-Konvents“ bestehend aus den Spitzen der Bundesregierung, der Parlamentsparteien, der beiden Parlamentskammern, der Landeshauptleutekonferenz, der Landtagspräsidentenkonferenz und des Österreichischen Städte- sowie Gemeindebundes. Dieses Gremium beschloss gleichzeitig die Ziele sowie Grundsätze der Zusammensetzung und Arbeitsweise des Konvents. Der Einigung vorangegangen war ein Tauziehen um die personelle Zusammensetzung, wobei die Repräsentation der Länder der umstrittenste Punkt war. Die Länder setzten sich letztlich dahingehend durch, dass sie mit jeweils zwei Vertretern und damit insgesamt 18 von 70 Mitgliedern repräsentiert waren, was angesichts des im Konvent geltenden Konsensprinzips eine starke Vetoposition bedeutete. Insgesamt spiegelte der Österreich-Konvent die politischen Machtverhältnisse Österreichs (Bund/Länder, Parteien, Interessenvertreter) relativ stimmig wider und war darüber hinaus durch eine Reihe von Expertinnen und Experten auch mit dem nötigen Sachverstand ausgestattet. Wie für das politische System Österreichs typisch war freilich die parteipolitische Komponente der stärkste Faktor für die Ausgestaltung des Konvents (Poier 2004). Hinsichtlich der Agenda des Österreich-Konvents formulierte man sehr breite und eher abstrakte Ziele, ohne eine konkrete Richtung der Staatsreform vorzugeben.¹¹ Der Österreich-Konvent

¹¹ Auszug aus dem Beschluss des Gründungskomitees: „Der Konvent zur Staatsreform hat die Aufgaben, Vorschläge für eine grundlegende Staats- und Verfassungsreform auszuarbeiten, die auch Voraussetzungen für eine effizientere Verwaltung schaffen soll.

Die künftige Verfassung soll eine zukunftsorientierte, kostengünstige, transparente und bürgernahe Erfüllung der Staatsaufgaben ermöglichen.

Dabei sollen insbesondere folgende Bereiche beraten werden: Eine umfassende Analyse der Staatsaufgaben. Die Kompetenzverteilung mit dem Ziel, einen klaren, nach Aufgabenbereichen gegliederten Kompetenzkatalog zu schaffen. Das Verhältnis zwischen Gesetzgebung und Vollziehung unter dem Gesichtspunkt des Legalitätsprinzips. Die Struktur der staatlichen Institutionen, insbesondere unter dem Gesichtspunkt des effizienten Mitteleinsatzes, der Bürgernähe sowie der Entwicklungen des e-government. Die Grundzüge der Finanzverfassung, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Zusammenführung von Einnahmen- und Ausgabenverantwortung und eines bedarfsgerechten Finanzausgleiches. Die Einrichtung einer effizienten Kontrolle auf Bundes- und Landesebene und die Gestaltung des Rechtsschutzes unter dem Gesichtspunkt rascher und bürgernaher Entscheidungen. (...) Die Baugesetze der österreichischen Bundesverfassung (also das demokratische Prinzip, das bundesstaatliche Prinzip, das rechtsstaatliche Prinzip und die republikanische Staatsform) bleiben aufrecht“ (siehe <http://www.konvent.gv.at/K/ZD/grundsaeetze.pdf>).

nahm am 30. Juni 2003 seine Arbeit auf und beendete diese Ende Januar 2005. Ab Herbst 2004 war zu erkennen, dass die SPÖ an keinem konsensualen Ergebnis einer Staats- und Verfassungsreform vor der nächsten Nationalratswahl mehr interessiert sein würde, da sie fürchtete – insbesondere auch in Hinblick auf das österreichische Jubiläumsjahr 2005 –, dass die ÖVP-FPÖ-Regierung einen Erfolg nur für sich allein verbuchen würde (Poier 2005). Dass der Österreich-Konvent ohne abschließendes Ergebnis bleiben würde, stand daher schon fest, ehe er in eine „ernsthafte“ finale Verhandlungsphase kam. Die dennoch umfangreichen und weit hin anerkannten (Vor-)Arbeiten des Österreich-Konvents wurden in der Folge in einem Besonderen Ausschuss des Nationalrates, nach Neuauflage der Großen Koalition ab 2007 in einer kleinen Expertengruppe aus jeweils zwei Vertretern von SPÖ, ÖVP und Ländern verhandelt. Bislang blieben auch diese Reformversuche mit Ausnahme einer ersten formalen Verfassungsbereinigung allerdings ohne Erfolg.

Hinsichtlich der Auslösung und der Richtung der österreichischen Reforminitiative zeigen sich unter Bezugnahme auf die oben beschriebenen Erklärungsdimensionen folgende Ergebnisse:

Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen Österreichs waren seit den 1980er Jahren starken Veränderungen unterworfen. Liberalisierung, Europäisierung, Globalisierung, der Zusammenbruch des Kommunismus an den Grenzen Österreichs und später die (Ost-)Erweiterung der EU bedeuteten große Veränderungen für Staat und Wirtschaft. Die Verschiebung der Alterspyramide und die damit zusammenhängenden Finanzierungsprobleme des ausgeprägten Sozialstaates kamen hinzu. Alle Gebietskörperschaften standen damit vor der Aufgabe, Kosten einzusparen; dass dies insbesondere auch durch Strukturreformen geschehen sollte, war unbestritten. Auch wenn es mit diesen Veränderungen auch gewisse soziostrukturelle Verschiebungen zwischen den einzelnen Bundesländern gab, hatten diese keine entscheidenden Auswirkungen auf das Funktionieren der bundesstaatlichen Ordnung. Das in diesen Sparzeiten angespannte Verhältnis Bund/Länder war vielmehr Motor der Reformbestrebungen: Schwächen der Kompetenzverteilung – insbesondere bei Querschnittsmaterien –, die mangelhafte Kongruenz von Einnahmen- und Ausgabenverantwortung sowie fehlender Reform- und Sparwille (des jeweils anderen) wurden von verschiedener Seite jeweils unterschiedlich akzentuiert beklagt.

Der Beitritt Österreichs zum EWR und dann zur Europäischen Union entfaltete nicht nur aus den genannten wirtschaftlichen Gründen einen Reformdruck, sondern auch aus politisch-institutioneller Perspektive. Die Schwierigkeiten der Willensbildung sowie der EU-Rechts-Umsetzung im Bundesstaat wurden mit der Zeit immer stärker öffentlich thematisiert, ebenso die Frage, ob nicht durch das Hinzukommen der EU-Ebene nun eine binnenstaatliche Ebene

„überflüssig“ sei. Gleichzeitig wurde das in Österreich ohnedies gering ausgeprägte öffentliche Verständnis für „regional differenzierte gesetzliche Regelungen“ (Öhlinger 2004: 32) angesichts von EU-Integration und Rechtsharmonisierung nochmals reduziert.

Diese Veränderungen der Rahmenbedingungen waren mitverantwortlich, dass im Vorfeld des EWR- und EU-Beitritts eine Initiative zu einer größeren Reform gestartet wurde, die letztlich aber erfolglos blieb. Nach dem vollzogenen EU-Beitritt konnten diese veränderten Rahmenbedingungen – mit Ausnahme des Vorbilds des EU-Verfassungskonvents – allerdings keinen konkreten Anlass für eine Reforminitiative mehr vorgeben, sie waren jedoch ein wesentlicher Hintergrund und erzeugten einen immer stärker werdenden öffentlichen Druck.

Vor diesem Hintergrund kam es zu der „großen“ Reforminitiative vor allem durch Veränderungen der politischen Akteurskonstellation. 1999/2000 wurde eine „kleine“ ÖVP/FPÖ-Koalition gebildet, die sich einer umfassenderen „Reformpolitik“ verschrieben hatte. Nach Anläufen 2001 und 2002 kam es 2003 nach der vorverlegten Nationalratswahl und dem Sieg der ÖVP zum Durchbruch der Initiative. Dass unter diesen Umständen eine konsensuale Einsetzung des Österreich-Konvents möglich wurde, war jedoch eher unerwartet. Einerseits überraschte, dass die Länder zustimmten; zwar waren beide gebietskörperschaftliche Ebenen durch den budgetären Druck selbst an Reformen interessiert, in der öffentlichen Diskussion waren aber vor allem die Länder in der Defensive. Ihre grundsätzliche Zustimmung erfolgte aufgrund der breiten Agenda (siehe unten) und der ausreichenden Repräsentation im Konvent, die ihnen ein Veto auch in späterer Folge offen ließ.¹² Andererseits überraschte, dass die Opposition, zumal die SPÖ, der Initiative zustimmte, da eigentlich vorauszusehen war, dass die Regierung damit einen Erfolg für sich würde verbuchen können. Verantwortlich für die Zustimmung der Sozialdemokraten könnten verschiedene Faktoren sein: der öffentliche Druck, der vielleicht auch manche in der SPÖ bestechende Gedanke, „*founding fathers*“ einer neuen Verfassung zu werden, die Tatsache, dass der SPÖ-Vorsitzende selbst einen solchen Konvent zuvor gefordert hatte und/oder – damit zusammenhängend – ein gewisser politischer „Spieltrieb“, mit dem Wissen, die „Vetokarte“ – wie dies dann auch passierte – ohnehin später ziehen zu können.

Hinsichtlich der Zielrichtung der Reforminitiative ist festzuhalten, dass bei den politischen Entscheidungsträgern kein inhaltlicher Grundkonsens bestand. Die Mehrheit der Akteure (sowie die öffentliche Meinung) waren für eine stärkere Zentralisierung bis hin zu einer völligen Beseitigung des Bundesstaates, die Länder (und Föderalisten) waren damit in der Defensive. Nur wenige Stimmen traten für eine Stärkung bzw. Modernisierung des Bundesstaates

¹² Sicherlich war auch die Tatsache, dass die beiden Hauptinitiatoren des Österreich-Konvents, Andreas Khol

im Sinne einer *win-win*-Vereinbarung – also etwa Abtausch von Zuständigkeiten, um jeweils „runde“ Kompetenzen zu erhalten – ein. Auch die Parteienlandschaft hatte sich in den letzten Jahren insofern in Richtung Zentralisierung verschoben, als die schon bisher zentralistisch eingestellte SPÖ¹³ Unterstützung durch die Grünen und im Wesentlichen auch die FPÖ erhielt, während sich in der traditionell föderalistisch eingestellten ÖVP immer mehr zentralistisch orientierte Positionen durchzusetzen begannen.¹⁴ In der Reformagenda des Österreich-Konvents spiegelten sich diese Stimmungs- und Meinungslagen allerdings nicht unmittelbar wider, die Agenda war sehr breit und von der Richtung her offen angelegt.

Die Veränderungen der sozioökonomischen Rahmenbedingungen und der damit zusammenhängende Kostendruck sprachen jedenfalls für die Beseitigung von „Doppelgleisigkeiten“ und die Handlungsfähigkeit beeinträchtigender Kompetenzüberschneidungen, legten aber keine Richtung der Reformen nahe. Die schon lange und auch weiter bestehende gesellschaftlich-territoriale Homogenität Österreichs stützten freilich die Beibehaltung des Ansatzes der Uniformität.

Für die Akteure, die für eine weitere Zentralisierung eintraten, wäre eine anders lautende Richtungsfestlegung wohl undenkbar gewesen; freilich auch für die Föderalisten eine Festlegung in Richtung Zentralisierung. Letztere waren sich der allgemeinen Stimmung und des großen Drucks freilich bewusst. Ihr frühes Veto konnte daher nur verhindert werden, indem sie nicht nur ausreichend repräsentiert waren, sondern auch die Reformagenda so breit und ergebnisoffen angelegt war, worin manche „Idealisten“ auf Länderseite sogar Föderalisierungschancen sahen. Die Zentralisierungsanhänger konnten auf der anderen Seite auch mit der offenen Agenda einverstanden sein, da sie ohnedies die öffentliche Meinung hinter sich wussten und mit diesbezüglicher Unterstützung zum richtigen Zeitpunkt rechneten.

In Historisch-institutioneller Sicht schließlich ist der österreichische Bundesstaat derart zentralistisch angelegt, dass eine Föderalisierung unter „normalen“ Rahmenbedingungen kaum denkbar erscheint. Zu mächtig ist die Rolle des Bundes hinsichtlich seiner Kompetenz-Kompetenz gegenüber den Ländern und zu schwach sind deren faktische Vetooptionen.

und Herwig Hösele, als länderfreundlich einzuschätzen waren und sind, der Zustimmung der Länder zuträglich.

¹³ Allerdings darf auch nicht übersehen werden, dass durch die Machtverschiebung in einigen Ländern (nunmehr ÖVP und SPÖ je vier Landeshauptleute, das BZÖ einen) die SPÖ intern „Länder-lastiger“ und die Länder-Stimme in der ÖVP schwächer geworden ist.

¹⁴ Dies führte etwa auch dazu, dass die ÖVP für die 2007 eingerichtete Expertengruppe mit dem Vorsitzenden des Österreich-Konvents Franz Fiedler einen äußerst Föderalismus-kritischen Vertreter nominierte.

3.3. Schweiz

Die Idee einer großen Staats- und Verfassungsreform in der Schweiz geht bereits auf die 1960er Jahre zurück. „Die gewaltigen Veränderungen der gesellschaftlichen Bedingungen und der wirtschaftliche Aufbruch der Schweiz in der Nachkriegszeit liessen Zweifel aufkommen an der Tauglichkeit und Leistungsfähigkeit unseres Systems und der überkommenen Strukturen; zu gross schien die Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit“ (Botschaft des Bundesrates 1996: 26). Den Ausweg sollte eine „Totalrevision“ der schweizerischen Bundesverfassung bringen, Anträge hierzu wurden von National- und Ständerat 1966 gebilligt. Nach vielen Jahren intensiver Diskussion und Verhandlungen wurde 1977 ein ambitionierter Verfassungsentwurf vorgelegt, der im Hinblick auf die bundesstaatliche Ordnung insbesondere eine neue Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen bringen sollte. Dieser Entwurf erhielt vielfache Anerkennung,¹⁵ allerdings wurden gerade die Vorschläge für die Aufgabenneuverteilung sowie die Finanzverfassung von den Kantonen zum Teil heftig kritisiert (Botschaft des Bundesrates 1996: 27; Biaggini 1999: 438). Daher war die Vorlage – so die allgemeine Einschätzung – „zu ehrgeizig“, weshalb sie in dieser Form nicht realisiert werden konnte (Biaggini 1999: 438). Diese Erfahrung hatte nachhaltige Auswirkungen auf den weiteren Verlauf.

Der Bundesrat bekannte sich in der ersten Hälfte der 1980er Jahre zwar weiterhin zu einer Totalrevision der Bundesverfassung, wollte weitere Schritte jedoch nur mit ausdrücklichem Rückhalt beider Parlamentskammern vornehmen. Grundsätzlich war der Reformeifer freilich nachhaltig erlahmt (Ehrenzeller 1999: 648). Seitens der Wissenschaft kam schließlich der entscheidende Anstoß zur Auflösung dieser Blockade: Der Basler Staatsrechtslehrer Kurt Eichenberger plädierte 1986 für eine „realitätsgebundene Verfassungsrevision“, die sich auf das „politisch Machbare“ beschränkt und konzentriert. Die Idee der bloßen „Nachführung“ – im Wesentlichen also: formalen Reform – der Bundesverfassung und der allfälligen Abkoppelung und Einzelverhandlung umstrittener inhaltlicher Bereiche wurde im Parlament positiv aufgenommen (Biaggini 1999: 438f. m.w.N.). „Der ‚Wirklichkeitssinn‘ der 80er Jahre hatte den ‚Möglichkeitssinn‘ der 60er- und frühen 70er-Jahre verdrängt“ (Biaggini 1999: 439). Am 3. Juni 1987 beschloss die Bundesversammlung auf der Grundlage des 1985 vorgelegten Bundesratsberichts die Totalrevision der Bundesverfassung und erteilte dem Bundesrat den Auftrag, diese Reform vorzubereiten und ihr einen Entwurf zu einer neuen Bundesverfassung vorzulegen.

¹⁵ „Dieser Entwurf hat – weit über die Grenzen der Schweiz hinaus – ungewöhnlich grosse Beachtung gefunden. Er hat die neuen kantonalen Verfassungen nachhaltig geprägt, und er wird auch bei ausländischen Verfassungsrevisionen immer wieder beigezogen“ (Botschaft des Bundesrates 1996: 26).

In der Folge verzögerte sich die Vorbereitung der Totalrevision wiederum, da ab 1988 die Frage der europäischen Integration der Schweiz die politische Diskussion maßgeblich beherrschte und gerade eine Verfassungsdiskussion angesichts der durch eine EWR-Mitgliedschaft notwendigen Rechtsänderungen überlagern musste. Nach dem Scheitern des EWR-Beitritts 1992 wurde die Verfassungsrevision mit besonderem Elan wieder aufgenommen, da der Bundesrat gerade angesichts der Absage an eine stärkere europäische Einbindung der Schweiz die innere Reform als besonders wichtig ansah (Botschaft des Bundesrates 1999: 27 f.). 1994 bekräftigten beide Kammern ihren Auftrag an den Bundesrat zur Vorbereitung der Totalrevision und gab nunmehr auch eine klare zeitliche Vorgabe: Die Totalrevision sollte zum 150-Jahr-Jubiläum des schweizerischen Bundesstaates 1998 in der Bundesversammlung verabschiedet werden können.

Der „Kurswechsel“ (Ehrenzeller 1999: 648) in Richtung bloße Nachführung der Bundesverfassung und Ausklammerung inhaltlich kontroverser Bereiche – wie insbesondere die Veränderung des Steuersystems und Finanzausgleiches sowie eine über die reine Klärung und formale Bereinigung hinausgehende grundlegende Veränderung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung – von der Totalrevision bedeutete jedoch nicht das Abgehen von den Bemühungen, auch diese „materiellen Reformen“ anzustreben (Schweizer 2000: 265). Sie sollten jedoch als getrennte Pakete verhandelt werden, um Veränderungen in weniger umstrittenen Bereichen nicht durch das mögliche Scheitern in anderen Bereichen zu gefährden. Die „nachgeführte“ Bundesverfassung sollte auch so gestaltet werden, dass „die späteren Reformpakete sich harmonisch in die neue Verfassungsurkunde einfügen lassen“ (Biaggini 1999: 441). In diesem Sinne wurde sogar noch vor der Ablehnung des EWR-Beitritts Anfang der 1990er Jahre die Arbeit an einer Finanz- und Aufgabenreform intensiviert.

Nach dem klaren Auftrag der Bundesversammlung 1994 ging dann alles relativ rasch: Bereits 1995 legte das Justiz- und Polizeidepartment einen Vorentwurf für eine neue Bundesverfassung – sowie zwei erste inhaltliche Pakete, die Reform der Volksrechte und die Reform der Justiz – vor.¹⁶ Von Juni 1995 bis Februar 1996 fand das Vernehmlassungsverfahren statt, im November 1996 beschloss der Bundesrat einen überarbeiteten Entwurf und legte diesen dem Parlament vor. Am 18. Dezember 1998 – also noch im Jubiläumsjahr – beschloss die Bundesversammlung mit großer Mehrheit in beiden Kammern den Text einer neuen Bundesverfassung, der am 18. April 1999 von Volk und Ständen in der Volksabstimmung – wenn auch

¹⁶ Diese beiden Pakete, deren Umsetzung als vordringlich angesehen wurde, wurden zwar zeitgleich erarbeitet, aber im Sinne der obigen Ausführungen als von der Totalrevision grundsätzlich unabhängige und getrennte Pakete behandelt (Biaggini 1999: 441f.).

überraschend knapp – angenommen wurde. Am 1. Januar 2000 trat die neue Verfassung in Kraft.

Auch wenn einzelne Elemente einer Staats- und Föderalismusreform in der neuen Bundesverfassung enthalten waren und daher von einer „ersten Phase der Föderalismusreform“ gesprochen wird, handelte es sich dabei im Wesentlichen um bloße Bereinigungen bzw. „Verurkundung bereits geltender ungeschriebener Verfassungsgrundsätze“ (Biaggini 2002: 378). Der große inhaltliche Teil blieb ausgespart und einer „zweiten Reformphase“ vorbehalten, deren Vorbereitung – wie oben angesprochen – bereits Anfang der 1990er Jahre begonnen hatte.

1991 legte die Eidgenössische Finanzverwaltung eine Wirkungsanalyse des bisherigen Finanzausgleiches vor, die „ernüchternde“ Ergebnisse dahingehend brachte, dass trotz starken Ausbaus der finanzkraftabhängigen Transferzahlungen die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone deutlich zugenommen hatten. Reformarbeiten sollten daher nicht nur den Finanzausgleich im engeren Sinne, sondern auch die Aufgabenverteilung generell umfassen (Botschaft des Bundesrates 2001: 2314 f.). Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren entwickelte daraufhin ein Konzept für eine Neuordnung, den so genannten „Orientierungsrahmen“. Nach einer finanzwissenschaftlichen Expertise setzte der Bundesrat 1994 – „dem eigentlichen Startjahr der Reform“ (Wettstein 2002: 36) – eine aus Vertretern des Bundes und der Kantone paritätisch zusammengesetzte „Projektorganisation“ mit der Aufgabe ein, ein Konzept zu entwickeln, wie die Mängel im Finanzausgleichssystem behoben werden können. 1996 legte dieses Gremium einen Bericht vor, der als die eigentliche inhaltliche Konkretisierung der Reforminitiative verstanden werden kann. Vorgeschlagen wurden u.a. eine Aufgabenzuordnung zu Bund und Kantonen nach dem Grundsatz der Subsidiarität, den Ausbau der interkantonalen Zusammenarbeit und die Etablierung eines interkantonalen Lastenausgleichs, mehr zweckungebundene Bundestransfers sowie einen Ressourcenausgleich zur Verringerung der Leistungsfähigkeits-Unterschiede der Kantone. Basierend auf den Ergebnissen des folgenden Vernehmlassungsverfahrens beauftragte der Bundesrat in der Folge eine wesentlich erweiterte, neuerlich paritätisch zusammengesetzte „Projektorganisation“ mit der Konkretisierung des Konzeptes. Der Bundesrat gab hiezu konkrete Vorgaben, die insbesondere Aufgaben- und Kompetenzentflechtungen nach dem Prinzip der Subsidiarität umfassten. Im April 1999 wurden dann die Ergebnisse des Schlussberichts dieser erweiterten Projektorganisation einem neuerlichen Vernehmlassungsverfahren unterzogen, in dem mit Ausnahme von Sozialdemokraten und Gewerkschaften zustimmende Stellungnahmen erfolgten. Im November 2001 legte der Bundesrat seinen Vorschlag für den „Neuen Finanzausgleich und Aufgabenneuordnung zwischen Bund und Kantonen“ (NFA) vor, bestehend aus Verfassungsvorlage und Finanzausgleichsgesetz, der nach Beschluss in den beiden Parla-

mentskammern vom Oktober 2003 bei einer Volksabstimmung von Volk und Ständen im November 2004 mit deutlicher Mehrheit angenommen wurde.

Im Hinblick auf die oben beschriebenen Erklärungsdimensionen lassen sich für die Auslösung und die inhaltliche Ausrichtung der Schweizer Reforminitiative folgende Erkenntnisse gewinnen:

Untersuchungen Anfang der 1990er Jahre zeigten, dass sich die Finanzkluft zwischen „reichen“ und „armen“ Kantonen trotz gestiegener Ausgleichszahlungen verschärft hatte (Botschaft des Bundesrates 2001: 2314f.). Durch eine „schleichende Zentralisierung“ war es darüber hinaus in den letzten Jahrzehnten zu einer Einengung der kantonalen Gestaltungs- und Handlungsspielräume sowie zu Doppelgleisigkeiten und Überlagerungen der Kompetenzen und Finanzströme gekommen (Botschaft des Bundesrates 2001: 2293), die insbesondere auch angesichts von wirtschaftlichen Rezessionserscheinungen sowie Spar- und Rationalisierungsdruck bei den öffentlichen Kassen zu Effizienzproblemen führten (Wettstein 2002: 35). Die Veränderung der „wirtschaftlichen und sozialen Lebensräume“ insbesondere durch Mobilität machten ebenso Defizite der Kompetenzverteilung deutlich (Botschaft des Bundesrates 2001: 2295). Der zunächst avisierte EWR-Beitritt war – auch in Hinblick auf den vertieften europäischen Binnenmarkt – aus wirtschaftspolitischer Sicht ein reformfördernder Katalysator. Aber auch die letztliche Ablehnung des EWR-Beitritts begünstigte das Vorantreiben einer binnenstaatlichen Reform. Die inzwischen erlahmten Reformbestrebungen des schweizerischen Bundesstaates erhielten dadurch Anfang der 1990er Jahre entscheidende Impulse.

Zu dieser Zeit bildete sich auch zwischen den Hauptakteuren, Bund und Kantonen, ein Grundkonsens über den Reformbedarf heraus (Botschaft des Bundesrates 2001: 2314ff.). Indem man die Reform zu einem „föderalen Gemeinschaftsprojekt“ machte, war es auch möglich, potenzielle Vetopositionen insbesondere der Kantone in dieser Phase zu umgehen, zumal der partizipative Prozess „der politischen Kultur der Schweiz angepasst“ war und das „Stigma der Abgehobenheit und des Nichteinbezugs der relevanten Akteure“ von Anfang an verhinderte (Wettstein 2002: 38f.).

Bezüglich der inhaltlichen Ausrichtung der Reforminitiative legten es die Probleme des Finanzausgleiches und der Transferzahlungen nahe, möglichst viele Aufgaben und Ausgaben zwischen Bund und Kantonen wieder zu entflechten. Gleichzeitig wurde aber auch deutlicher, dass den Kantonsgrenzen angesichts der Mobilität in Bevölkerung, Kommunikation, Wirtschaft und Finanzwelt – zumal in einem derart kleinstrukturierten Bundesstaat – immer geringere Bedeutung zukamen. Dies sprach grundsätzlich für eine gewisse Zentralisierung oder – war eine solche aus politischen Gründen auch kaum durchsetzbar bzw. wollte man diese aus politischen sowie historisch-traditionellen Motiven vermeiden – jedenfalls für eine verstärkte

Zusammenarbeit „auf horizontaler Ebene“ und einen interkantonalen Lastenausgleich (Botschaft des Bundesrates 2001: 2295; Botschaft des Bundesrates 2005: 6056).

Eine Aufgaben- und Ausgabenentflechtung und vor allem eine damit verbundene klarere Ausgabenverantwortung und -kontrolle – im Sinne einer „erhöhten Kosten-, Leistungs- und Wirkungssteuerung staatlichen Handelns“ (Botschaft des Bundesrates 2001: 2333) – waren für alle Akteure attraktiv. Eine stärkere interkantonale Zusammenarbeit und ein interkantona-ler Lastenausgleich erschienen freilich Klein- bzw. Kleinstkantonen anfangs als Gefahr der „Bevormundung“, allerdings hätten sie sich „ohne Modernisierung des Finanzausgleichs und der föderalen Strukturen mittel- bis langfristig die Existenzfrage stellen“ müssen (Wettstein 2002: 45f.).

Aus den Erfahrungen des großen Reformanlaufes in den 1960er und 70er Jahren wurde in der Schweiz die Konsequenz gezogen, dass eine Staats- und Verfassungsreform in einem einzigen Schritt zu ambitioniert wäre. Aus diesem Grund wurde nunmehr die formale Verfassungsnachführung von der inhaltlichen Dimension losgelöst. Die Föderalismusreform wurde als eigenes Paket entworfen und getrennt – wenn auch zum Teil parallel zur „Totalrevision“ der Bundesverfassung – verhandelt. Dieses „Baukastenprinzip“ half auch auf Akteursebene, generelle Vetopositionen gegen eine Reforminitiative abzubauen. Dass jedoch Aufgaben- und Ausgabenreform in der Schweiz nur gemeinsam zu verhandeln und bewerkstelligen wären, war – im Unterschied zu Deutschland – *common sense*.

4. Fazit

Die vorangegangenen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass die jüngsten Initiativen zu „großen“ Staats- und Verfassungsreformen in Deutschland, Österreich und der Schweiz nicht nur – wie allgemein bekannt – zu divergierenden Ergebnissen führten, sondern bereits von sehr unterschiedlichen Voraussetzungen ausgingen. Dies zeigte sich sowohl anhand der Auslösung der jeweiligen Reformprozesse als auch an ihrer inhaltlichen Ausrichtung.

Wie oben dargestellt, erklärt sich die *Auslösung bundesstaatlicher Reforminitiativen* grundsätzlich aus dem Zusammenspiel von Veränderungen der soziostrukturellen Rahmenbedingungen und dem strategischen Verhalten der effektiven Vetospieler. Dieser allgemeine Variablenzusammenhang fand in den drei Fällen eine je spezifische Konkretisierung. So markierte in *Deutschland* die Wiedervereinigung auch und gerade in gesellschaftlich-territorialer Hinsicht einen nachhaltigen Einschnitt, dessen Konsequenzen für die Funktionsweise des „unitarischen Bundesstaats“ seit den späten 1990er Jahren zunehmend erkennbar wurden. Parallel dazu wurden die Rückwirkungen der europäischen Integration auf die bundesstaatliche Kompe-

tenzordnung, die schon früher zu einem institutionellen „Dauerkonflikt“ zwischen Bund und Ländern geführt hatten (Grotz 2007: 91ff.), im Zuge der fortlaufenden Vertragsreformen auf EU-Ebene deutlicher wahrgenommen (und vor allem seitens der Regierungen der „stärkeren“ Länder vermehrt thematisiert). Allerdings boten weder Vereinigung noch Europäisierung einen unmittelbaren Anlass dafür, dass 2003 eine Kommission zur „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ eingesetzt wurde. Möglich wurde dieser Schritt erst, als sich nicht nur die (stärkeren) Länder, sondern auch die (großen) Bundestagsparteien von einer Reform der vertikalen Kompetenzordnung je spezifische Vorteile versprochen.

In *Österreich* gab es hingegen keine bedeutsamen gesellschaftlich-territorialen Veränderungen. Allerdings führte die Zuspitzung der ökonomischen Rahmenbedingungen zu Forderungen nach einer umfassenden Föderalismusreform, um (tatsächliche oder vermeintliche) Einsparpotenziale sowohl mit Blick auf die institutionelle Struktur als auch durch materielle Veränderungen besser ausschöpfen zu können. Die EU-Mitgliedschaft wurde ab der Mitte der 1990er Jahre in der öffentlichen Diskussion ebenso verstärkt als Argument für Anpassungen der binnenstaatlichen Ordnung angesehen. Beim jüngsten Reformanlauf 2003, der im Kontext der (wirtschaftlichen) Reformatmosphäre der ÖVP/FPÖ-Koalition zu sehen ist, war auch die Übernahme des Konventsmodells von der EU-Ebene entscheidend für den Konsens über die Reforminitiative. Freilich gab es seitens der politischen Entscheidungsträger – im Gegensatz zu Deutschland – keine materielle Interessenkonvergenz, da einerseits das öffentliche Meinungsklima klar in Richtung Zentralisierung deutete und andererseits aus parteipolitischer Sicht die „Gefahr“ bestand, dass die ÖVP/FPÖ-Regierung den Erfolg einer „großen Reforminitiative“ einseitig für sich hätte verbuchen können. Ein Konsens für einen Reformanlauf ergab sich erst durch die außerordentlich breite und damit faktisch offene Konventsagenda (wodurch die Zustimmung der „Föderalisten“ möglich wurde) sowie aufgrund unerwarteten taktischen Verhaltens einzelner Vetospieler (insbesondere der SPÖ). Angesichts der benannten, inhaltlich und strategisch zum Teil diametral auseinander liegenden Akteurspositionen schien jedoch zugleich ein erfolgreiches Ende des Österreich-Konvents von Anfang an zweifelhaft – seine Einsetzung hatte vor allem auch den Charakter symbolischer Politik (Gerlich 2005).

In der *Schweiz* waren in der ersten Hälfte der 1990er Jahre Befunde über verschärfte Unterschiede in der (finanziellen) Leistungsfähigkeit der Kantone sowie die geteilte Unzufriedenheit über die durch eine schleichende „Zentralisierung“ der Kompetenzverteilung zugenommene Aufgabenverflechtung entscheidende Grundlage für die Auslösung der Föderalismusreform. Der avisierte, jedoch gescheiterte EWR-Beitritt führte zu einem weiteren starken Impetus, die binnenstaatliche Reform voranzutreiben. Vor diesem Hintergrund versprochen sich

Bund und Kantone sowie die politischen Parteien überwiegend Vorteile von einer grundlegenden Reform der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs. Mögliche frühe Vetopositionen wurden zudem insbesondere dadurch verhindert, dass der Reformprozess – anders als beim vorherigen Anlauf – als Gemeinschaftsprojekt von Bund und Kantonen konzipiert wurde.

Auch mit Blick auf die *inhaltliche Ausrichtung der geplanten (Bundes-)Staatsreform* kann man analoge Unterschiede zwischen den drei Ländern feststellen. So legte die Vergrößerung territorialer Disparitäten in *Deutschland* eine generelle Abkehr vom unitarischen Föderalismus nahe (Sturm 2007). Im Einklang mit der strukturellen und akteursbezogenen Ausgangsbedingungen stand auch, dass die „Europafähigkeit“ der bundesstaatlichen Kompetenzordnung als Reformkriterium aufgenommen, allerdings von den Beteiligten unterschiedlich interpretiert und daher relativ offen formuliert wurde. Die inhaltliche Konkretisierung der Agenda ergab sich zum einen durch die spezifische Interessenkonstellation der effektiven Vetospieler: Entflechtung wurde demnach primär als „*institutionelles Tauschgeschäft*“ verstanden, wobei die Rückverlagerung von konkurrierenden Gesetzgebungsmaterien gegen den Abbau von Zustimmungsrechten des Bundesrates „verrechnet“ werden sollte. Diesem klaren Verhandlungsszenario entsprach auch das „geschlossene“ Kommissionsmodell, das mehrheitlich von Bund und Ländern favorisiert wurde. Nicht zuletzt kann die Pfadabhängigkeitstheorie den Umstand erklären, dass die „Kerninstitutionen“ des kooperativen Föderalismus – insbesondere die Finanzverfassung – von vornherein ausgespart blieb.

Demgegenüber sprachen die strukturellen Ausgangsbedingungen in *Österreich* für die Beibehaltung des „zentralistischen“ Bundesstaats, wobei der Kostendruck generell die Vermeidung von Doppelgleisigkeiten und Kompetenzüberlagerungen nahelegte. Die institutionellen und wirtschaftlichen Probleme nach dem EU-Beitritt wurden in der öffentlichen Diskussion ebenfalls überwiegend als Aufforderung zur Zentralisierung angesehen.¹⁷ Auch das „institutionelle Erbe“ – die bestehende Kompetenzverteilung und die schwache Vetoposition der Länder – ließ eine wie auch immer geartete „Föderalisierung“ unwahrscheinlich erscheinen, weshalb die Länder eigentlich eine Beibehaltung des Status quo als bestmögliches Ergebnis ansehen mussten. Die übermäßig breite Agenda des Österreich-Konvents spiegelte mithin den fehlenden Grundkonsens der bundesstaatlichen Akteure über die Ausrichtung der institutionellen

¹⁷ Interessanterweise wurde der EU-bedingte Veränderungsbedarf der österreichischen Staatsordnung im Gründungsbeschluss des Österreich-Konvents nicht einmal – wie sonst vieles – in einer „schönen Floskel“ angesprochen. Dies dürfte jedoch mehr ein redaktionelles Versehen gewesen sein als einen politischen oder taktischen Hintergrund gehabt haben, zumal eine diesbezügliche Formulierung wohl weit weniger umstritten gewesen wäre als manch anderer Inhalt der Agenda.

Veränderungen; zugleich schien dies die einzige Möglichkeit, alle effektiven Vetospieler zumindest anfänglich einzubinden und damit die Initiative überhaupt erst zu ermöglichen.

In der *Schweiz* ist hinsichtlich der Auswirkungen der strukturellen Rahmenbedingungen ein differenzierter Befund zu konstatieren: Einerseits sprach die fortbestehende gesellschaftlich-territoriale Heterogenität zumal in wirtschaftlich angespannten Zeiten für eine neuerliche Entflechtung der sich im Laufe der Jahrzehnte immer stärker überschneidenden und überlappenden Aufgaben und Finanzströme zwischen Bund und Kantonen und eine grundsätzliche Erweiterung der kantonalen Gestaltungs- und Handlungsspielräume. Andererseits ließ die durch Mobilität gestiegene gesellschaftliche und wirtschaftliche Vernetzung über- und interkantonalen Räume zumindest eine stärkere kantonale Kooperation in bestimmten Aufgaben- und Finanzierungsbereichen notwendig erscheinen. Von einer derart differenzierten Neuordnung versprachen sich schließlich alle von je unterschiedlichen Interessenlagen ausgehenden Kantone Vorteile, während der Bund ebenso interessiert war, sich „vermehrt seinen eigentlichen nationalen Aufgaben widmen“ zu können (Botschaft des Bundesrates 2001: 2294). Aufgrund der Erfahrungen der vorherigen Anläufe wurden potenzielle „Vetopunkte“ auch dadurch verringert, dass man die Föderalismusreform nunmehr als eigenes Paket verhandelte. Dennoch blieben Aufgaben- und Finanzausgleichsreform untrennbar verbunden. Im Gegensatz zu Deutschland schienen hierfür auch die „institutionellen Beharrungsmechanismen“ weniger restriktiv, da die Kompetenzordnung insbesondere im Ressourcenbereich einen vergleichsweise geringeren Verflechtungsgrad aufwies und sich damit als weniger komplexe Reformmaterie darstellte.

Insgesamt lassen sich die jüngsten, nahezu zeitgleichen Initiativen zu „großen“ Bundesstaatsreformen in Österreich, Deutschland und der Schweiz wie folgt pointiert charakterisieren: In Deutschland war der Handlungsbedarf vor allem durch die nachhaltig veränderten soziostrukturellen Rahmenbedingungen induziert, zugleich jedoch waren spezifische Positionierungen der Vetospieler bezüglich der „veränderbaren“ Materien im Sinne eines *Tauschgeschäfts* erkennbar. Angesichts der historisch-institutionellen Prägungen des Verflechtungsföderalismus (Lehmbruch 2002) schien eine breitere Ausrichtung in Form eines *Gemeinschaftsprojekts* nicht realisierbar. Während die Initiative mit dieser „Engführung“ von Anfang an realistische Erfolgchancen hatte, kam der Ankündigung einer „Föderalismusreform II“ weitaus mehr *symbolischer* Charakter zu.

In Österreich fußte der Reformbedarf vor allem auf ökonomischen und exogenen Faktoren, allerdings bestand angesichts der – inhaltlich wie taktisch – teils diametral auseinander liegenden Akteurspositionen von Beginn an keine realistische Aussicht auf ein für alle Vetospie-

ler akzeptables *Tauschgeschäft*. Daher konnte die Initiative letztlich kein *Gemeinschaftsprojekt* in Richtung umfassenderer inhaltlicher Reformen darstellen, sondern musste im Wesentlichen *symbolische Politik* bleiben.

In der Schweiz gab es nicht nur einen politischen wie ebenenübergreifenden Konsens über strukturell bedingte Reformnotwendigkeiten, sondern auch angesichts der differenzierten Ausgangslage, der Verständigung über neue Formen bundesstaatlicher Ordnung (insbesondere kantonale Zusammenarbeit und kantonaler Lastenausgleich auf horizontaler Ebene) sowie der in vielen Bereichen homogenen Interessenlage die Möglichkeit spezifisch ausgestalteter umfassender *Tauschgeschäfte*. „Institutionelle Lernerfahrungen“ führten zum Schnüren verschiedener jeweils angemessener Reformpakete wie zur prozeduralen „Erfolgsformel“ des *Gemeinschaftsprojektes* von Bund und Kantonen. Zumindest ein Hauch von (produktiver) *Symbolpolitik* war auch hier vorhanden: die Instrumentalisierung des 150-Jahr-Jubiläums des schweizerischen Bundesstaates als Rahmen für eine gesamthafte Erneuerung der Verfassungsordnung.

Literatur

- Abromeit, Heidrun 2007: Was begünstigt und was behindert Verfassungsreformen?, in: Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.): Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform? Baden-Baden: Nomos, 59–76.
- Adamovich, Ivan Baron 2004: Entstehung von Verfassungen. Ökonomische Theorie und Anwendung auf Mittel- und Osteuropa nach 1989. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Behnke, Nathalie 2008: Towards a New Organization of Federal States? Lessons from the Processes of Constitutional Reform in Germany, Austria and Switzerland. Paper Presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Rennes 11–16 April 2008.
- Behnke, Nathalie/Benz, Arthur 2008: Variationen föderaler Verfassungspolitik zwischen Reform und Anpassung: ein Forschungsprogramm, in: Jahrbuch des Föderalismus 9, 51–64.
- Benz, Arthur 1985: Föderalismus als dynamisches System. Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Benz, Arthur 1993: Verfassungsreform als Prozeß. Politikwissenschaftliche Anmerkungen zur aktuellen Revision des Grundgesetzes, in: Die Öffentliche Verwaltung 46/20, 881–889.
- Benz, Arthur 2007: Verfassungsreformen in Bundesstaaten – Fallstricke und Auswege, in: Grotz, Florian/Toonen, Theo A.J. (Hrsg.): Crossing Borders: Constitutional Development and Internationalisation. Berlin: De Gruyter, 179–206.
- Biaggini, Giovanni 2002: Föderalismus im Wandel- das Beispiel des schweizerischen Bundesstaates, in: Zeitschrift für Öffentliches Recht 57, 359–391.
- Biaggini, Giovanni 1999: Verfassungsreform in der Schweiz. Die neue schweizerische Bundesverfassung vom 18. April 1999 im Zeichen von „Verfassungsnachführung“ und Verfassungspolitik, in: Zeitschrift für Öffentliches Recht 54, 433–473.
- Börzel, Tanja A. 2002: States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain. Cambridge: Cambridge University Press.
- Botschaft des Bundesrates 1996: Botschaft über eine neue Bundesverfassung, 96.091, Bundesblatt 1997, 1–642.
- Botschaft des Bundesrates 2001: Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), 01.074, Bundesblatt 2002, 2291–2559.

- Botschaft des Bundesrates 2005: Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), 05.070, Bundesblatt 2005, 6029-6304.
- Braun, Dietmar (Hrsg.) 2000: *Public Policy and Federalism*. Aldershot: Ashgate.
- Bremers, Markus 2001: *Die Gemeinsame Verfassungskommission. Warum gilt das Grundgesetz?* Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Buchanan, James M./Tullock, Gordon 1962: *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Breschke, Carina 2008: *Bundesstaatsreform und bildungspolitische Kompetenzordnung. Deutschland und die Schweiz im Vergleich*. Diplomarbeit, Freie Universität Berlin.
- Bußjäger, Peter 2007: *Bundesstaatsreform darf keine Einbahnstraße sein!*, in: Lienbacher, Georg/Thanner, Theodor/Tschirf, Matthias/Weiss, Katharina (Hrsg.): *Jürgen Weiss – Ein Leben für Staat und Gesellschaft. Festschrift für den Vizepräsidenten des Bundesrates Jürgen Weiss anlässlich seines 60. Geburtstages*. Wien/Graz: NWV, 299-327.
- Cortell, Andrew P./Peterson, Susan 1999: *Altered States: Explaining Domestic Institutional Change*, in: *British Journal of Political Science* 29/1, 177–203.
- Ehrenzeller, Bernhard 1999: *Konzept und Gründe der Verfassungsreform*, in: *Aktuelle Juristische Praxis* 8/6, 647-655.
- Erk, Jan 2007: *Book Review: Comparative Federalism as a Growth Industry*, in: *Publius* 37/2, 262–278.
- Erk, Jan 2008: *Explaining Federalism. State, Society and Congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland*. London/New York: Routledge.
- Erk, Jan/Swenden, Wilfried (Hrsg.) 2009: *Exploring New Avenues in Comparative Federalism*. London: Routledge (i.E.).
- Ermacora, Felix 1976: *Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat*. Wien: Braumüller.
- Fischer, Thomas/Große Hüttmann, Martin 2001: *Aktuelle Diskussionsbeiträge zur Reform des deutschen Föderalismus – Modelle, Leitbilder und die Chancen ihrer Übertragbarkeit*, in: *Jahrbuch des Föderalismus* 2001, 128–142.
- Gerlich, Peter 2005: *The Constitutional Convention in Austria: A Parallel Campaign with Ambivalent Results*, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 3/1, 52–69.
- Grotz, Florian 2005: *„Europäisierung“ der Bundesstaatsreform? Zur Übertragung des EU-Konventsmodells in Deutschland und Österreich*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 46/1, 110–131.
- Grotz, Florian 2007: *Europäisierung und nationale Staatsorganisation. Institutionenpolitik in föderalen und unitarischen EU-Staaten*. Baden-Baden: Nomos.
- Grotz, Florian 2009: *Verfassungsreformen in der Bundesrepublik Deutschland: 1969 – 1994 – 2006*, in: Hönnige, Christoph/Kneip, Sascha/Lorenz, Astrid (Hrsg.): *Verfassungswandel im Mehrebenensystem*. Wiesbaden: VS Verlag (i.E.).
- Hesse, Joachim Jens/Benz, Arthur 1990: *Die Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionspolitik im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- Hesse, Joachim Jens 2005: *Über die Kommission hinaus: zum Stand und Zustand des deutschen Föderalismus*, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 3/1, 109–123.
- Kafka, Gustav E. 1971: *Niedergang des Föderalismus in Österreich?* in: Lentze, Hans/Putzer, Peter (Hrsg.): *Festschrift für Ernst Carl Hellbling zum 70. Geburtstag*. Salzburg: Wilhelm Fink Verlag, 281-309.
- Kaiser, André 2002: *Mehrheitsdemokratie und Institutionenreform. Verfassungspolitischer Wandel in Australien, Großbritannien, Kanada und Neuseeland im Vergleich*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Köpl, Stefan 2007: *Zur vergleichenden Analyse von Verfassungsreformprozessen. Konzeptionelle Überlegungen*, in: Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.): *Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform?* Baden-Baden: Nomos, 77–95.
- Lehmbruch, Gerhard 2002: *Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel*, in: Benz, Arthur/Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.): *Föderalismus. Analysen in entwicklungsge-schichtlicher und vergleichender Perspektive. PVS-Sonderheft 32*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 53–110.
- Lehmbruch, Gerhard 2004: *Strategische Alternativen und Spielräume bei der Reform des Bundesstaates*, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 2/1, 82–93.

- Lhotta, Roland 1998: Der „lästige“ Föderalismus: Überlegungen zum konsensuellen „deadlock“ am Beispiel von Bundesstaat und Vermittlungsausschuß, in: Männle, Ursula (Hrsg.): Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz. Baden-Baden: Nomos, 79–91.
- Livingston, William S. 1956: *Federalism and Constitutional Change*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Männle, Ursula 1999: Die Zukunft des kooperativen Föderalismus in Deutschland, in: Meier-Walser, Reinhard C./Hirscher, Gerhard (Hrsg.): *Krise und Reform des Föderalismus*. München: Olzog, 79–88.
- Münch, Ursula/Zinterer, Tanja 2000: Reform der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern: Eine Synopse verschiedener Reformansätze zur Stärkung der Länder 1985–2000, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 31/3, 657–680.
- Münter, Michael 2005: *Verfassungsreform im Einheitsstaat. Die Politik der Dezentralisierung in Großbritannien*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Öhlinger, Theo 2004: Geschichte, Struktur und Zukunftsperspektiven des kooperativen Bundesstaates in Österreich, in: Bußjäger, Peter/Larch, Daniela (Hrsg.): *Die Neugestaltung des föderalen Systems vor dem Hintergrund des Österreich-Konvents*. Innsbruck: Föderalismusdokumente 20, 25–61.
- Poier, Klaus 2004: Der Österreich-Konvent: Charakteristika – Erwartungen – Erfolgsaussichten, in: Hösele, Herwig u.a. (Hrsg.): *Steirisches Jahrbuch für Politik 2003*. Graz: Verein für steirische Politik und Zeitgeschichte, 45–61.
- Poier, Klaus 2005: Keine neue Verfassung im Jubeljahr. Licht und Schatten rund um den Österreich-Konvent, in: Sperl, Gerfried/Steiner, Michael (Hrsg.): *Was für Zeiten*, Nr. 4: O Jubel, O Freud! Schatten und Schimären eines Jubiläumslandes. Wien/Graz: Ed. Gutenberg, 71–80.
- Pollak, Johannes/Slominski, Peter 2005: „Konstitutioneller Moment“ und Verfassungsreform: Eine Einschätzung des Österreich-Konvents, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 34/4, 337–350.
- Renzsch, Wolfgang 2002: Der Streit um den Finanzausgleich, in: Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): *Die deutschen Länder*. 2. Auflage. Opladen: Leske + Budrich, 347–368.
- Renzsch, Wolfgang 2004: Was kann und soll die Föderalismuskommission?, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 2/1, 94–105.
- Risse, Horst 2007: Föderalismus in der Sackgasse? Bericht über die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, in: Merten, Detlef (Hrsg.): *Die Zukunft des Föderalismus in Deutschland und Europa*. Berlin: Duncker & Humblot, 44–64.
- Scharpf, Fritz W. 2005: Föderalismusreform: neuer Versuch bei veränderter Ausgangslage?, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 3/1, 97–108.
- Scharpf, Fritz W. 2007: *Verfassungsreform mit Vetospielern*, in: Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.): *Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform?* Baden-Baden: Nomos, 47–57.
- Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz 1976: *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg/Ts.: Scriptor.
- Schultze, Rainer-Olaf 2007: Pfadabhängigkeit, in: Nohlen, Dieter/Grotz, Florian (Hrsg.): *Kleines Lexikon der Politik*. 4. Auflage. München: Beck, 401–403.
- Schweizer, Rainer J. 2000: Die erneuerte schweizerische Bundesverfassung vom 18. April 1999, in: *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart* 48, 263–280.
- Seha, Ester 2008: *Verfassungspolitik in westeuropäischen Demokratien. Finnland, Österreich und die Schweiz im Vergleich*. Diplomarbeit, Freie Universität Berlin.
- Sturm, Roland 2007: Theoretische Erklärungen der deutschen Föderalismus-Reform, in: *Jahrbuch des Föderalismus* 8, 27–41.
- Wachendorfer-Schmidt, Ute (Hrsg.) 2000: *Federalism and Political Performance*. New York/London: Routledge.
- Weber, Karl 2006: Möglichkeiten und Grenzen der Reform der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung vor dem Hintergrund der Bemühungen um einen neuen Vertrag über die europäische Verfassung, in: Akyürek, Metin/Baumgartner, Gerhard/Jahnel, Dietmar/Lienbacher, Georg/Stolzlechner, Harald (Hrsg.): *Staat und Recht in europäischer Perspektive*. Wien/München: Beck, 923–943.
- Wettstein, Gérard 2002: Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA) – Erfolgsfaktoren und Hürden aus Sicht der Projektleitung, in: *Leges* 13/2, 35–54.
- ZSE-Redaktion 2008: Die „Finanzthemen“ im Reformprozess: Kommissionsauftrag, Optionen, politische Diskussion, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 6/2, 381–398.