

EL FEDERALISMO EN LA REPUBLICA FEDERAL ALEMANA

Por KLAUS VON BEYME

A) EL SURGIMIENTO DEL FEDERALISMO ALEMAN

En el período en que se elaboró la Ley Fundamental no existía un poder central alemán. Apoyándose en una vieja tradición federalista alemana, fueron por ello las dos fuentes principales de influencia, que constituían los jefes de gobierno de los Länder (Estados federados) y los gobernadores militares de los aliados, las que acentuaron especialmente el carácter federalista del sistema.

Alemania fue, entre los grandes pueblos de Europa, la nación que más tardíamente llevara a cabo su unidad como Estado. Es difícil ubicar estructuras federales *sui generis*, como el Deutsches Reich (imperio alemán) (hasta 1806), el Rheinbund, (Confederación del Rin) bajo el protectorado de Napoleón y el Deutscher Bund (Confederación alemana) desde 1815, dentro de las tipologías tradicionales de confederación de estados o estados federados. El componente federativo y el escaso desarrollo del poder central caracterizan todos estos antecedentes de un estado nacional unificado en el territorio alemán. El intento llevado a cabo en la iglesia de San Pablo de Francfort, en 1848/49, de establecer un estado federal democrático con sufragio universal masculino, a partir de los veinticinco años, un sistema parlamentario bicameral con un Parlamento (Volkshaus) y una Cámara de Representantes de los Estados (Staatenhaus), así como un Tribunal Superior del tipo de un Tribunal de Garantías Constitucionales, marcó nuevos rumbos en la historia alemana. Fracasó, sin embargo, frente a los intereses particulares, sobre todo de las dos potencias alemanas, Prusia y Austria.

Después del corto intermedio que significó el Norddeutscher Bund (Confederación de los Estados Alemanes del Norte) bajo la hegemonía de Prusia, fue creado en 1871 un Estado federal monárquico hegemónico, frecuentemente calificado como de «pseudofederalismo». La relación de fuerzas en este Estado federal estaba caracterizada por desigualdades en dos sentidos: la hegemonía de Prusia, que abarcaba el 65 por 100 del territorio y el 62 por 100 de la población del Reich, impidió desde un comienzo el surgimiento de una federación entre iguales. Algunos privilegios para los Estados del Sur de Alemania (el derecho a recaudar impuestos a la cerveza y el aguardiente, administraciones propias en los sectores del correo y del ejército en Baviera y Wurtemberg, dos votos adicionales para Baviera en el Bundesrat (Consejo Federal) y prerrogativas en la política externa para Baviera, Wurtemberg y Sajonia) no atenuaban la hegemonía prusiana, sino que contribuían a distorsionar aún más el equilibrio de fuerzas en la federación. El sistema financiero era deficiente, ya que —con excepción de los ingresos de derechos aduaneros— el Reich dependía en gran medida de los Estados, mediante las contribuciones efectuadas por éstos (Matrikularbeiträge). La precariedad del sistema parlamentario, que impedía que el Reichstag (Dieta Imperial) se convirtiera en una fuerza centralizadora, apoyada en la voluntad de la mayoría del pueblo y legitimada democráticamente, todo ello trababa aún más este pseudofederalismo del imperio alemán.

Al tiempo de la creación de la República de Weimar, las fuerzas centralizadoras habían adquirido más peso que cuando la formación del Reich de Bismarck, como consecuencia, entre otros, de tendencias separatistas existentes en algunas regiones del Reich. El sistema de la República de Weimar no era el de un Estado federal, sino de un Estado unitario descentralizado.

Como reacción a la transformación de la República de Weimar en un Estado unitario centralista por los nacionalsocialistas, predominaron después de 1945 las tendencias federalistas en las zonas ocupadas por los aliados occidentales. En la zona de ocupación soviética se eliminaron los vestigios federativos de los Länder en 1952. La tradición marxista era antifederalista. Marx y Engels consideraban adecuado el federalismo sólo para sistemas poliétnicos, y el marxismo alemán, por su parte, fue siempre un movimiento orientado hacia el unitarismo. Los planes existentes, principalmente en los Estados Unidos, de dividir Alemania tuvieron importancia solamente en el papel. Ya en la conferencia de Yalta, Roosevelt y Churchill basaron en gran medida sus negociaciones con Stalin en una concepción federativa descentralizadora. Con la esperanza de poder ejercer una cierta influencia sobre toda Alemania, en la primera fase los soviéticos se demostraron más bien reticentes contra la «federalización forzada de Alemania» (Molotov).

El federalismo alemán se vio afectado, asimismo, por la demarcación arbitraria de las fronteras entre los Länder, efectuada por las potencias de ocupación. Solamente Baviera y las ciudades hanseáticas mantuvieron su fisonomía histórica. Renania-Palatinado (Rheinland-Pfalz) y Renania del Norte-Westfalia (Nordrhein-Westfalen) fueron meras construcciones artificiales dentro de los límites de las zonas de ocupación. Como ya no existía un poder centralizado, y en la medida en que las potencias de ocupación no lo hubieran reclamado para sí, *de facto* el poder se encontraba en manos de los gobiernos de los Länder. No es de admirarse, por tanto, de que en los debates del Consejo Parlamentario, el federalismo provocara conflictos más agudos aún que los problemas concernientes el régimen de propiedad y el orden social, a los cuales, de acuerdo a la tesis de la «reestructuración frustrada», la literatura neomarxista más tarde considerara como los problemas principales y les diera tanto relieve.

Las principales cuestiones conflictivas eran las referentes al modelo de representación para la Cámara de los Länder y a la constitución financiera (Finanzverfassung). Tanto el SPD como el FDP proponían para la segunda cámara un senado según el modelo norteamericano, que en la tradición alemana contaba por lo menos con un ejemplo, el del Staatenhaus de la iglesia de San Pablo de Francfort. Contemplando sus propios intereses y en vista a su fuerza en los Länder menores, el SPD propuso el mismo modelo de representación, en contra de la proposición del CDU, que abogaba por un sistema de representación proporcional al número de habitantes de los Länder. El CDU/CSU, así como el DP (Deutsche Partei, Partido Alemán) y el Zentrum (Centro) apoyaban el *modelo de un Consejo Federal* (Bundesrat) como órgano común de los Länder, siguiendo la tradición del Bundesrat alemán de la época del Reich. Como la propuesta de Adenauer a favor de un sistema tricameral (Parlamento, Unterhaus, Senado y Consejo Federal como consejo consultivo y con derecho a veto respecto a asuntos de orden financiero) no encontrara mayoría, se creó la *alternativa moderada del Bundesrat* (gemäßigte Bundesratslösung), llegándose a un compromiso en la cuestión de la representación. La adjudicación de tres a cinco votos para las votaciones en el Bundesrat pareció una solución justa entre el principio republicano de igualdad, vigente en Suiza y en los Estados Unidos, y el principio de representación de los Länder de acuerdo al número de habitantes, que se apoyaba en la tradición alemana del federalismo monárquico.

Más que en la cuestión de la representación, se concentraron las prescripciones de las potencias de ocupación en la cuestión de la constitución financiera, ya que los aliados criticaban las concepciones del Consejo Parlamentario. En su opinión, los Länder no disponían de suficientes fuentes de finan-

ciación propias. Para ellos, la compensación financiera (Finanzausgleich) significaba abrirle una brecha al centralismo. La contrapropuesta de adoptar el sistema norteamericano de los «grants-in-aid» logró ser rechazada, sin embargo, dados los abusos y los efectos centralizadores del sistema de dotaciones. Grandes sectores del CDU tendieron en este punto a apoyar las concepciones más centralistas del SPD y el FDP y a votar por una administración financiera a nivel federal. El compromiso preveía una división de la administración financiera a nivel federal y a nivel de los Länder, división que hasta el presente ha impedido establecer el equilibrio ideal entre los Länder y la Federación. Dos cuestiones confirieron ya en esa época un fuerte peso a los centralistas, que aumentó aún más con el creciente problema de la intervención estatal: la referencia a los problemas sociales y a la solución de la compensación de cargas (Lastenausgleich) con respecto a los refugiados del este alemán.

B) EL BUNDES RAT (CONSEJO FEDERAL)

El Bundesrat no es una segunda cámara. No es parte de un parlamento dividido en dos cámaras como en los sistemas bicamerales de Europa Occidental. La función de comunicación se ejerce de manera aún menos satisfactoria que en el Parlamento, si bien a diferencia del Bundesrat de la época imperial, las sesiones por lo general sean públicas. Sin embargo, la opinión pública tiene escasa participación, ya que no se discuten desavenencias políticas en el plenario del Bundesrat. Un jefe de gobierno de un Land se quejaba en una oportunidad: «El Bundesrat no es un verdadero Parlamento, una vez que sus miembros el viernes presentan allí impetuosas declaraciones, sabiendo perfectamente que las decisiones ya fueron tomadas en todos los gabinetes el martes previo» (Cit. Schindler, 1972, pág. 148). En la medida de lo posible, conflictos dentro de los gobiernos de los Länder o de los gobiernos de los Länder entre sí, se aclaran previamente. Todos los votos de un Land son emitidos por un representante designado previamente por los gabinetes de los Länder. Por ello, con excepción del representante designado, no es importante el acto de presencia. Raramente participan en las sesiones tantos miembros del Bundesrat como votos tiene cada Land.

De igual modo, conflictos con la mayoría del Bundesrat se discuten fuera de él en la *Comisión Mediadora*, cuyas sesiones no son públicas. Dado que deben sujetarse a las directivas de sus gabinetes, los miembros del Bundesrat no pueden tomar iniciativas propias e independientes. Ello también impide el surgimiento de los *folkways*, tan frecuentes en el Senado norteamericano. En efecto, investigaciones norteamericanas, que bajo el título de «Folkways

en el Bundesrat» se refieren al caso, se limitan principalmente a tratar asuntos de procedimiento (Pinney, 1963, págs. 49 y sigs.).

En cuanto a la *función de control*, tampoco se puede comparar el Bundesrat con sistemas parlamentarios bicamerales, porque justamente en esta función el carácter semiparlamentario del Bundesrat constituye un obstáculo. Los medios de control, como la posibilidad de opinar sobre proyectos de ley del gobierno en el primer trámite legislativo, la participación en los debates de las comisiones parlamentarias y la convocatoria de la Comisión Mediadora, son medios de carácter indirecto. La existencia de un *Ministerio del Bundesrat* (hasta 1969) —que se creó en base no sólo a criterios objetivos, sino también tomando en cuenta los efectos de posibles coaliciones— más que fortalecer las funciones de control del Bundesrat, acrecentó las posibilidades de influencia del gobierno federal. Sin embargo, se demostró que en el caso de conflictos serios con la mayoría gubernamental, la influencia del ministerio del Bundesrat no bastó para impedir que el conflicto estallara abiertamente (Neunreither, 1959, pág. 95). En el Bundesrat no se llegó a la puesta en práctica de los medios de control típicamente parlamentarios como la interpelación, horas de debate, comisiones investigadoras o, menos aún, de sanciones que pudieran afectar la existencia de gobiernos. El derecho de interrogar y citar a miembros del gobierno federal generalmente se ejerce más bien por motivos retóricos y teniendo en vista la divulgación en los medios de comunicación (Laufer, 1974, pág. 84). El Bundesrat no dispone de atribuciones especiales de control como las tiene el Senado norteamericano, sobre todo a través de su derecho al veto en todas las decisiones importantes referentes a nombramientos. La participación del Bundesrat en el nombramiento del fiscal general federal, en la elección de jueces constitucionales federales para los dos Senados y de los fiscales generales o la designación de representantes para algunos consejos administrativos y otros gremios no constituyen un equivalente.

Como criterio de un auténtico sistema bicameral se considera una participación más que sólo deliberativa en la función legislativa. En este terreno, el Bundesrat se asemeja a un gremio parlamentario. Después de numerosas iniciativas del Bundesrat durante el primer período legislativo, el número de proyectos de ley presentados por el Bundesrat se redujo sustancialmente. Cuando los partidos demócrata-cristianos, que disponían de la mayoría en el Bundesrat, pasaron a la oposición, se vio reactivada la función de iniciativa. Del 3,2 por 100 de los proyectos de ley provenientes del Bundesrat (5.º período legislativo), las iniciativas ascendieron al 7,6 por 100 (6.º período legislativo) y al 10,9 por 100 (7.º período legislativo). Debido a la celosa vigilancia de un Bundesrat, en el cual dominaba la oposición, el número

de leyes que el Bundesrat consideraba sujetas a su aprobación, aumentó, desde 1969, aproximadamente al 55 por 100.

Si bien en los partidos de la coalición de gobierno y en algunas publicaciones se ha sustentado la opinión de que la limitada legitimación democrática del Bundesrat tendría que manifestarse en la legislación en contra de cualquier transferencia de poder a favor del Bundesrat, que no sea expresamente legitimada por la Ley Fundamental, ha intentado la oposición del CDU/CSU —basándose en el ejemplo de la 4.ª Enmienda de la Ley de Jubilaciones (Rentenänderungsgesetz)— imponer la concepción de que toda ley promulgada con la aprobación del Bundesrat sólo podría ser modificada con dicha aprobación, aun cuando la modificación no atañe a partes de la ley que requieran la misma. En 1974 el Tribunal de Garantías Constitucionales (Bundesverfassungsgericht) emitió una sentencia que contradecía esta interpretación. Sin embargo, la sentencia no representó de manera alguna una derrota jurídica del Bundesrat o una derrota política del CDU/CSU, ya que el Tribunal no compartió la opinión del gobierno federal, según la cual sólo requerirían de aprobación las leyes cuyo contenido directamente lo evidenciara, sino que señaló que este procedimiento debería regir también para el caso de que una ley «confiriera un significado y un alcance sustancialmente distintos a las disposiciones vigentes y no expresamente modificadas sobre el procedimiento administrativo» (BVerfGE, Tribunal de Garantías Constitucionales, 37, 383).

El aumento de las leyes sujetas a aprobación se deriva del artículo 84, inciso 1, Ley Fundamental, el cual declara sujetas a aprobación las leyes que se refieran a la organización de las autoridades y al procedimiento administrativo de los Länder. El aumento, por ello, no se debe solamente a una política de obstrucción de la oposición. La Federación amplió considerablemente sus atribuciones legislativas mediante reformas constitucionales a expensas de los Länder y tiende a reglamentar cada vez más los procedimientos administrativos. Como consecuencia lógica de este proceso, aumenta la vigilancia de la mayoría opositora en el Bundesrat.

El número de leyes no promulgadas debido al rechazo del Bundesrat se ha elevado en los últimos años. Sin embargo, el Bundesrat aún no se ha convertido en una «tumba de iniciativas legislativas», como lo comprueba la estadística parlamentaria. En comparación con auténticos sistemas bicamerales —a excepción de Austria— el número de rechazos es relativamente reducido. La política cooperativa de los partidos de oposición no puede llevar en todos los casos a una política de obstrucción en el Bundesrat. La oposición participa también positivamente en gran parte de la legislación. Existen límites aun en el caso de que la oposición quisiera seguir una política más dura. El Bundesrat

únicamente puede rechazar toda la ley. En algunos casos, como por ejemplo el de la reforma tributaria, de la Ley Universitaria Básica (Hochschulrahmengesetz), de la reforma en el sector de la formación profesional o el de la nueva Ley de Matrimonio existía el peligro de que el gobierno abandonara todo el plan y responsabilizara a la oposición por el fracaso de una reglamentación legal. En muchos casos los partidos de coalición adoptaron después de 1969 enmiendas propuestas por la oposición a fin de atenuar el conflicto. En algunas ocasiones, sectores parlamentarios de los partidos de coalición utilizaron a la oposición como pretexto, presentando restricciones a un proyecto de ley como si fueran una concesión a la oposición, a fin de no tener que manifestar su propia opinión conservadora respecto al proyecto en cuestión. Este fue el caso de algunos diputados del FDP con motivo de la reforma tributaria y de diputados más bien conservadores del SPD frente a la Ley Universitaria Básica (Fromme, 1976, pág. 69). Algunas iniciativas de la oposición en el Bundesrat tienen más bien carácter coyuntural que de principio. La iniciativa de los partidos demócrata-cristianos respecto a la anticipación del ajuste de las pensiones de las víctimas de la guerra fue sobre todo de carácter táctico con vista a las elecciones.

El *procedimiento de arbitraje* aplicado en conflictos con el Parlamento (once representantes por cada Land, que en este caso no están sometidos a instrucciones, y once miembros del Parlamento, designados en proporción a las fracciones) en general dio buenos resultados. Sólo en el 10 por 100 de los casos, en que se convocó a la Comisión Mediadora, no se llegó a ningún acuerdo.

El lado burocrático del Bundesrat se manifiesta principalmente en algunas *funciones administrativas*, las que no tienen equivalente en otros sistemas bicamerales (aprobación en caso de enajenamiento de bienes de la Federación, participación en el establecimiento de ciertas disposiciones legales y reglamentos administrativos, en la determinación de medidas coercitivas federales [Bundeszwang] y en el caso de estado de emergencia interno).

La creciente participación del aparato burocrático de los Länder en la fase preliminar de la legislación, posiblemente incida en un fortalecimiento mayor aún del elemento burocrático. Los Parlamentos de los Länder, por su parte, tienen menos influencia directa sobre el Bundesrat. Solicitudes de un parlamento regional, tendentes a comprometer al gobierno del Land a asumir posiciones determinadas en la votación, no tienen fuerza de ley frente a un órgano federal (Friedrich, 1975, pág. 78).

En otros sistemas parlamentarios, la segunda cámara frecuentemente tiene una importante *función de reclutamiento* para el sistema. A diferencia de segundas cámaras en otros sistemas, en la República Federal Alemana los

miembros de los gobiernos de los Länder parecen tener una ventaja institucionalizada para el inicio de una carrera política a nivel federal. Sin embargo, los jefes de gobierno de los Länder no suelen hacer uso de esta oportunidad de cambio de la política regional a la política federal. En los casos, en los que esto sucediera, no fue generalmente la actividad en el Bundesrat la que directamente motivara a los políticos en cuestión. Para muchos, el contacto con la política federal tuvo más bien un efecto disuasivo. El primer ministro alemán del Bundesrat, Hellwege, incluso, se retiró en 1955 a la política regional, cuando se le ofreció la oportunidad de asumir el cargo de jefe de gobierno de la Baja Sajonia (Niedersachsen). Muchos jefes de gobierno de los Länder se resistieron a aceptar repetidas invitaciones de Bonn. De igual modo, políticos en funciones dirigentes a nivel federal, que fueron jefes de gobierno en un estado regional, como Kiesinger y Kohl, han sentido, de vez en cuando, nostalgia por la política regional, menos compleja y más controlable. El Bundesrat posee sin duda la ventaja de componerse fundamentalmente de políticos en actividad y de que su carácter de Consejo lo preserve de sufrir el mismo destino de otras cámaras, es decir, el de convertirse cada vez más en una estación final para «elder statesmen».

C) EL «ESTADO FEDERAL DE PARTIDOS»:
INTERRELACION ENTRE SISTEMA FEDERAL Y SISTEMA DE PARTIDOS

En toda federación, los partidos constituyen junto con los grupos de intereses, importantes vehículos del centralismo. Dada una creciente polarización en el sistema, se convierten las desavenencias entre la Federación y los Länder cada vez más en conflictos partidarios, que bajo la apariencia de pugna federativa se resuelven recurriendo a los principios constitucionales. El «vago principio de fidelidad a la federación» (Hesse, 1962, pág. 9) es propio de un sistema federal, en el cual los mecanismos partidarios, estatales y democráticos actuales aún no regían; por esto se presta cada vez menos como patrón de conducta para los Länder. No se puede restringir la actuación de la oposición obligándola a la «buena conducta» con el pretexto de «fidelidad a la federación». Las críticas que efectuaron desde 1969 los partidos gobernantes respecto a la tendencia hacia un «estado federal de partidos», fueron frecuentemente demasiado unilaterales. Ocasionalmente el conflicto se ha agudizado al extremo de darse ásperos debates en torno a detalles mezquinos. Así por ejemplo en 1975, cuando hubo una fuerte controversia sobre la cuestión si era admisible o no, que Helmut Kohl hiciera uso de su derecho a la palabra en el Parlamento, en su calidad de miembro del Bundesrat, para

dirigirse a su fracción como presidente del CDU. El intento de Kohl, de extender su influencia al Parlamento a través del Bundesrat, demostraba indudablemente objetivos secundarios de tipo partidario. El número de intervenciones en el Parlamento de miembros del CDU, representantes de los Länder (especialmente de Kohl y Stoltenberg), aumentó tan decisivamente durante el séptimo período legislativo (de 22 a 74 intervenciones) (Wilke/Schulte, 1977, pág. 414), que de ello se podía concluir que esta actitud era parte de la estrategia de la oposición. El conflicto jurídico en torno a tales intentos (Fehlentwicklungen, 1976, págs. 295 y sigs.) no es tan importante como la discusión sobre la cuestión de principio, de si resulta adecuado que el jefe de la oposición no sea miembro del Parlamento. El CDU finalizó este debate consecuentemente con la renuncia de Kohl a su cargo como jefe de gobierno de Renania-Palatinado (Rheinland-Pfalz) y su participación como dirigente de la oposición en el Parlamento.

En principio, la polarización no es una tendencia inherente al federalismo alemán. Después de la guerra, los jefes de gobierno de los Länder se oponían a una polarización e incluso intentaron promover la formación de coaliciones tan amplias como fuera posible, a veces hasta de coaliciones que incluyeran a todos los partidos. En los años 1950-51 se agudizó tanto la polarización, que la mayoría de las grandes coaliciones en los Länder se rompió; en 1963 incluso en Berlín, pese a que después de la construcción del muro en 1961 se sentía nuevamente muy amenazada. La intransigente política de oposición de Schumacher impulsó la polarización tanto a nivel de los Länder como a nivel federal. Grandes coaliciones como las que surgieron temporalmente en Niedersachsen (1965) y Baden-Wurtemberg, siguiendo el ejemplo de la gran coalición a nivel de gobierno federal, fueron frecuentemente consideradas como anomalías (Lehmbruch, 1976, pág. 30). Después de 1969 terminó por imponerse la polarización en los Länder con el fin de las grandes coaliciones en Niedersachsen (1970) y en Baden-Wurtemberg (1972). Una de las causas de la ruptura de la gran coalición en Niedersachsen fue la exigencia por parte de los ministros del gobierno regional, pertenecientes al CDU, de fijar por escrito una cláusula general referente a la votación en el Bundesrat. En caso de disensión de los ministros miembros del CDU, el Land debería abstenerse del voto en el Bundesrat, exigencia que fuera llevada a la práctica repetidas veces como compromiso *ad hoc* en casos de coaliciones integradas por partidos contrarios, tanto a nivel de Federación como de los Länder. Sin embargo, el SPD de Niedersachsen no estaba dispuesto a aceptar esta solución como norma general. En su intento de ganar al FDP, el CDU ofreció repetidamente fijar una cláusula para el Bundesrat, como lo hizo en 1974 el jefe de gobierno de Niedersachsen, Al-

brecht, quien dejó entrever claramente que su gobierno no rechazaría los acuerdos con Polonia en el Bundesrat, que eran apoyados por el FDP a nivel de gobierno federal, si el FDP formara una coalición con el CDU en Niedersachsen. A partir de 1977 se dio nuevamente una distensión entre los bloques polarizados a través de coaliciones entre el CDU y el FDP en Niedersachsen y en el Sarre (Saarland). Con este cambio de orientación del FDP en su política a nivel de Länder, se agudizó el peligro que lleva al planteamiento de la cuestión de carácter político-constitucional, sobre la factibilidad de un gobierno de mayoría en caso de que la oposición lograra obtener una mayoría de dos tercios en el Bundesrat (Lehmbruch, 1977, pág. 470).

D) DEL FEDERALISMO COOPERATIVO A LA «POLITIKVERFLECHTUNG»
(POLITICA DE INTERCONEXION)

A partir de 1945 el pensamiento federalista fue determinado en gran medida por una concepción de la división vertical de poderes. En general, los Länder se consideraban como unidades estatales separadas de la Federación, que defendían celosamente sus competencias y medios financieros. El sistema constitucional no ofrecía vías satisfactorias, ni para la cooperación con la Federación o de los Länder entre sí, ni para llevar a cabo tareas en conjunto. Normas de cooperación, como las contenidas en los artículos 29 (reorganización territorial), 107, inciso 2 (compensación financiera horizontal), 35 (asistencia administrativa y en caso de catástrofes), 91, Ley Fundamental (asistencia policial) eran contadas e insuficientes frente a la gran cantidad de tareas comunes. En todos los estados federales del mundo (con excepción de Canadá, donde en los últimos años se viene observando más bien una descentralización a raíz del conflicto con Quebec) se verifican procesos de centralización y tendencias a ampliar las competencias de la Federación mediante reformas constitucionales o una interpretación extensiva de las normas existentes. Junto a este fenómeno, no obstante, siempre existió la coordinación voluntaria de los estados miembros, en los Estados Unidos conocida como *federalismo cooperativo*.

La *cooperación entre los Länder* se llevó a cabo a través de una *colaboración informal*, como por ejemplo, las reuniones de jefes de gobiernos, de los directores de las cancillerías de los Länder y de los expertos de fracciones de los Parlamentos regionales, o a través de una cooperación institucionalizada, como las conferencias de los jefes de gobierno y los ministros de las respectivas carteras. De una coordinación puramente negativa se pasó cada vez más a una coordinación positiva. La *Conferencia Permanente de Minis-*

tros de Educación, que con su plenario, mesa directiva y presidente, con sus comisiones y secretario general, dispone de una estructura diferenciada, es el organismo de coordinación más ampliamente institucionalizado en el sector de las competencias que principalmente corresponden a los Länder.

La cooperación entre la Federación y los Länder fue oficializada por primera vez en 1951 en el § 31 del Reglamento del Gobierno Federal, donde se dispuso la realización de consultas conjuntas entre el Gobierno Federal y los gobiernos de los Länder. Este instrumento político demostró ser ineficiente, no sólo en épocas de creciente polarización. Mucho más importantes fueron las reuniones más informales entre los cancilleres federales y los jefes de gobierno de los Länder, pertenecientes a su propio partido, de los cuales procuraban asegurarse el apoyo político a todos los niveles. Debido a la falta de formas institucionalizadas de cooperación, se convirtieron los *acuerdos jurídicos entre la Federación y los Länder*, en forma de contratos estatales y convenios administrativos, ya desde un comienzo en una necesidad creciente. En función de esta necesidad el gobierno federal ha llegado a traspasar los márgenes constitucionales considerados como admisibles por los expertos en derecho constitucional (Grawert, 1967, pág. 298). La interrelación de los ejecutivos federales y regionales se ha realizado ya antes del surgimiento de tareas comunitarias y de la «Politikverflechtung» («política de interconexión») a través de la preferencia por resolver amistosamente los conflictos mediante acuerdos administrativos en gran escala, incluso al margen de la Ley Fundamental. Así también se crearon cientos de *Comisiones de la Federación y los Länder* integradas por expertos de los ministerios federales y regionales. La *Comisión de la Federación y los Länder para la Planificación de la Educación* surgió, sobre bases constitucionales, después de la reforma constitucional de 1969 (art. 91 b). Las actividades de los *Consejos Científico y Educativo* (convenio administrativo del 5-IX-1957 y 15-VII-1965, respectivamente) abarcaron la planificación y coordinación del fomento de la investigación científica y de la educación (con excepción del sector universitario). Las propuestas que emiten no tienen fuerza de ley. A pesar de ello, el alto nivel de cualificación en la materia del que disponían los políticos, funcionarios e investigadores, que integraban estos gremios, ejerció una considerable influencia, hasta que a mediados de los años setenta disminuyera el entusiasmo por la reforma. Sobre todo el Consejo Educativo fue considerado cada vez con menor simpatía por los Länder gobernados por el CDU. El segundo pilar de la planificación de la Federación y los Länder surgió en el sector de la planificación económica a través del *Consejo de Planificación financiera* (Finanzplanungsrat) y el *Consejo Coyuntural* (Konjunkturrat).

Una forma especial de cooperación es la *representación de los Länder en*

la *Federación* (Vertretungen der Länder beim Bund), un vestigio de la tradición estatal federativa alemana. Estas representaciones generalmente están presididas por un miembro del gabinete de cada Land, el que al mismo tiempo es el ministro de Asuntos Federales (Minister für Bundesangelegenheiten). El «lobbysmo» funcional de los grupos de intereses ha encontrado su equivalente territorial en estos organismos.

Con la reforma constitucional de 1969 y la creación de las tareas comunitarias del art. 91 a), Ley Fundamental, surgió una nueva forma de la superación conjunta de conflictos en el estado federal, que desde hace algún tiempo viene siendo discutida bajo el término de «Politikverflechtung». El federalismo alemán ya antes de 1969 se distinguía de otros estados federales por el hecho de que la división por áreas de trabajo era menos característica al sistema, que la diferenciación por competencias funcionales. Como consecuencia de ello, la mayor parte de la competencia legislativa material y la facultad de decisión respecto al monto de los ingresos públicos, son casi exclusivamente atribuciones de la Federación, en tanto que los Länder y los municipios son competentes para la administración y la mayor parte de los gastos y sobre todo de las inversiones públicas (Scharpf y otros, 1976, pág. 19). Mediante el art. 91 a), Ley Fundamental, se crearon *tareas comunitarias*, con la participación de la Federación, para los siguientes sectores: ampliación y construcción de universidades, mejoramiento de la estructura económica regional, así como de la estructura agraria y la protección de las costas.

En muchas áreas la reforma no considera suficientemente otros subsistemas. El hecho de que los Länder y municipios realicen el 80 por 100 de las inversiones públicas demuestra que éstos apenas se atienen a las exigencias de la política de estabilidad. A lo sumo en épocas de recesión económica existe armonía entre los objetivos de los Länder y de la Federación (Kock, 1975, pág. 197).

Junto a las tareas comunitarias se llevó a cabo una *reforma financiera*, basada en las recomendaciones de la Comisión Troeger, que había presentado su informe en 1966. Esta reforma se hizo necesaria, dado que el impuesto a la renta y de sociedades, que era dividido en cuotas variables entre la Federación y los Länder, de acuerdo a una ley federal simple y de aprobación, era extremadamente dependiente de las oscilaciones en el desarrollo económico. A fin de lograr una participación equitativa de la Federación y los Länder en el crecimiento económico, se dispuso mediante el art. 106, inciso 3, que el monto de ingresos procedentes de la recaudación de estos impuestos se distribuyera por partes iguales entre la Federación y los Länder. Hasta ese entonces, la compensación financiera se encontraba atrasada, a veces hasta varios años, respecto a la evolución general. Las dificultades fi-

nancieras de los Länder que disponían de pocos recursos fiscales debieron ser compensadas mediante un sistema de dotaciones, dentro del cual la Federación subvencionaba algunas tareas específicas de los Länder. Hasta 1969 los Länder obtenían aproximadamente dos tercios del total de los impuestos a la renta y de sociedades. La reforma redujo esta participación al 50 por 100 y creó un mecanismo de compensación a través de la participación de los Länder en el reparto de los impuestos a la industria y a la venta. Las cuotas de participación de la Federación y los Länder en el impuesto a la venta están reguladas por una ley federal de aprobación. El conflicto político en torno a las cuotas de participación se concentra desde entonces en el impuesto a la venta. La creación del Fondo Común Impositivo (Großer Stuerverbund) debía fomentar el nivelamiento de las condiciones de vida y asegurar una mayor homogeneidad con respecto a los efectos de la política fiscal en todo el país.

La redistribución de los ingresos fiscales no significa, sin embargo, que se hubiera tornado superflua la compensación financiera horizontal. Según la ley del 28-VIII-1969 que rige la compensación financiera entre la Federación y los Länder, esta se lleva a cabo a dos niveles, lográndose así una compensación más satisfactoria que en la legislación anterior. La *repartición de las cuotas del impuesto a la venta* entre los Länder no se realiza —como es el caso de otros impuestos— según la recaudación local, con las muy criticadas distorsiones para la estructura y la política regional. A los Länder les corresponde, al contrario, una cuota proporcional a su número de habitantes. Además pueden utilizar por adelantado hasta un cuarto del monto total de los impuestos a la venta correspondientes a los Länder, a fin de aumentar los ingresos impositivos de los Länder con deficientes recursos financieros. A ello se añade, a un segundo nivel, la *compensación financiera* entre los Länder con mayores y menores recursos. En relación al número de sus habitantes fueron Hamburgo (353,51 DM) y Baden-Wurtemberg (116,44 DM) los Länder que en 1978 pagaron las contribuciones compensatorias más elevadas. Las asignaciones compensatorias per cápita más altas en 1978 las obtuvieron el Sarre (Saarland) (209,05 DM) y Bremen (186,29 DM). La disparidad de ingresos en la República Federal no se debe —como en otros países—, a un desnivel general norte-sur.

Los Länder con escasos medios financieros obtienen, adicionalmente, asignaciones complementarias. Para el período 1974-1978 los jefes de gobierno de los Länder convinieron en destinar el 1,5 por 100 del total de ingresos del impuesto a la venta a estos fines.

La creación de las tareas comunitarias fue considerada a comienzos de los años setenta como una solución casi ideal (Tiemann, 1970; Marnitz, 1974).

LA COMPENSACION FINANCIERA EN EL ESTADO FEDERAL

I. CONTRIBUCIONES COMPENSATORIAS DE ESTADOS FEDERADOS (—)
(En millones de marcos)

Año	Nordrhein- Westfalen	Baden- Wurtemberg	Hessen	Hamburg	Total
1970	316,9	314,4	290,0	294,0	1.215,3
1971	308,1	380,4	195,8	345,0	1.289,3
1972	343,8	592,4	309,6	309,9	1.555,7
1973	341,2	590,3	363,1	331,2	1.625,8
1974	572,2	508,4	321,4	508,0	1.910,9
1975	433,5	660,5	206,1	544,2	1.844,3
1976	504,6	719,3	192,0	541,5	1.957,4
1977 (1) ...	358,0	1.059,8	258,3	619,5	2.295,6
1978 (2) ...	378,0	1.062,0	372,0	594,0	2.406,0

II. ASIGNACIONES COMPENSATORIAS A ESTADOS FEDERADOS (+)
(En millones de marcos)

Año	Bayern	Nieder- sachsen	Rheinld- Pfalz	Schlesw.- Holstein	Saarland	Bremen	Total
1970.....	148,2	407,3	228,4	199,1	142,8	89,5	1.215,3
1971.....	198,9	450,5	238,7	207,9	143,0	50,3	1.289,3
1972.....	178,3	610,7	291,5	246,9	155,6	72,7	1.555,7
1973.....	167,0	679,3	247,7	276,7	184,6	70,5	1.625,8
1974.....	346,4	742,8	298,5	272,6	194,8	54,8	1.910,0
1975.....	368,6	717,6	294,3	239,4	178,8	45,5	1.844,3
1976.....	332,1	768,3	340,7	269,3	195,5	51,5	1.957,4
1977 (1).	399,8	930,7	286,6	322,4	211,6	144,5	2.295,6
1978 (2).	297,0	1.054,0	347,0	360,0	226,0	131,0	2.406,0

Participación en el impuesto a la venta: 1970 y 1971: Federación 70 por 100, Estados Federados 30 por 100; 1972 y 1973: Federación 65 por 100, Estados Federados 35 por 100; 1974: Federación 63 por 100, Estados Federados 37 por 100; 1975: Federación 68,25 por 100, Estados Federados 31,75 por 100; 1976 y 1977: Federación 69 por 100, Estados Federados, 31 por 100; 1978: Federación 67,5 por 100, Estados Federados 32,5 por 100.

(1) Datos provisionales.

(2) Según la estimación del 24-25 de julio.

Fuente: Ministerio de Hacienda (BMF), *Informe Financiero 1979*, Bonn, 1978, pág. 120.

Entretanto, sin embargo, han aumentado las críticas. La responsabilidad por la pérdida de importancia de los Parlamentos de los Länder fue atribuida de manera muchas veces unilateral a la reforma del sesenta y nueve. Muchos fueron los sectores que se manifestaron en contra de una creciente influencia de la burocracia, así también algunos investigadores, a los cuales ocasionalmente se les criticó que partían demasiado de las necesidades de la Federación en sus argumentaciones sobre la «Politikverflechtung». El estudio de Scharpf y de sus colaboradores termina con la siguiente frase sibilina: «A pesar de los costos la "Politikverflechtung" ofrece evidentemente otras ventajas a los protagonistas de la burocracia y la política» (Scharpf y otros, 1976, pág. 233). Los viejos federalistas, partidarios de un modelo de separación de competencias y medios, frecuentemente pasan por alto los intereses que tienen las burocracias de los Länder en la tan criticada «Ressortkumpanei».

Frente a la «super-interconexión» en algunas áreas de la política se presentó el viejo modelo de compensación financiera, reiteradamente, como la solución más adecuada. Fueron sobre todo representantes de Länder del Sur de Alemania los que en algunas ocasiones, exigieron la abolición total de las tareas comunitarias, dirigiendo su «lobbyismo» contra la «Enquetekommission» (Comisión de Estudios Preliminares para la elaboración de la Reforma Constitucional) instituida por el Parlamento Federal. Hasta el informe parcial, la Comisión intentó encuadrar las planificaciones especializadas, interconectadas verticalmente, en una planificación integrada de tareas. El fin del entusiasmo planificador a mediados de los años setenta no dio nuevas oportunidades al intento de «defenderse atacando», que partía de algunas premisas irreales. En su informe final, la Comisión ya no veía ninguna alternativa a la «Politikverflechtung» y recomendaba el mantenimiento del sistema de constitución financiera y de las tareas comunitarias (Beratungen, 1977, páginas 172 y sigs.). El presidente de la Comisión, Friedrich Schäfer (en Scharpf y otros, 1977, pág. 129), fundamentó esta decisión, alegando que una redacción radical de la enmienda de 1969 agudizaría, en una época de escasez de medios presupuestarios, la pugna por la obtención de medios sin finalidad definida en la distribución de impuestos, sin que a cambio de ello, los Länder obtuvieran la posibilidad de intensificar el desarrollo de sus propios programas. Tampoco parecen tener posibilidades de realización otras alternativas a la «Politikverflechtung», de menor alcance, como la planificación coordinada de tareas sin participación financiera o una política de desconexión (Politikentflechtung), que según el art. 91 a), Ley Fundamental, traspassa a la Federación una parte de las tareas en administración, pero mediante la cual la mayoría de las ayudas de inversión, según el art. 104 a), inciso 4, Ley Fundamental, vuelven a caer dentro de la competencia exclusiva de los Län-

der. En su oposición a los modelos alternativos, el cartel de los defensores del *statu quo* frecuentemente utiliza el argumento del temor con respecto a la crisis económica, así como el déficit de legitimación, si bien en otros casos acostumbran considerar el palabrerío sobre la crisis como un intento de la literatura de izquierda para producir un clima artificial de pánico.

Existe el peligro de que la oposición, con el objetivo de consolidar su poder, intente retroceder a la situación de 1949. La polarización entre los dos campos, ha llevado en el terreno de la educación, el más importante de competencia de los Länder, a un fraccionamiento caótico del federalismo en materia educacional, como lo demostró el Gobierno Federal en su informe pericial en 1978. A esta altura ya no es posible ignorar que existen serios problemas para la movilidad horizontal del sector de la población que tiene hijos en edad escolar. Por lo demás, los Länder han perdido terreno. Los viejos federalistas intentan recuperarlo y conferirle a los Länder nuevamente un mayor carácter de Estado (Doppler, 1975, pág. 207). En la polémica contra la política supuestamente centralizadora de la coalición del SPD con el FDP, no se toma en cuenta, que fueron los partidos de la Unión (CDP/CSU), los que integraron a la República Federal a la Comunidad Europea e impusieron una cesión de competencias por parte de la Federación a la Comunidad Europea, que hoy obliga a la Federación, a causa de sus compromisos internacionales, a intervenir en mayor grado en la política de los Länder. El 5 por 100 de la participación de la Federación en el impuesto a la venta, va a la Comunidad Europea y en los años ochenta será el 10 por 100. La recaudación de estos medios corre exclusivamente a cargo de la Federación. La Comunidad Europea, sin embargo, no es el único factor de centralización: «Cuando hacemos mención de los problemas financieros que surgen de nuestra constitución financiera federativa, en los debates internacionales, nos encontramos con una falta de comprensión, muy legítima en mi opinión. La dinámica de la política internacional no puede tomar eternamente en consideración las competencias particulares del Estado Federal alemán» (Apel, 1977, pág. 3, col. 5). Esta dinámica no significa una centralización unilinear. En el contexto internacional asistimos al mismo tiempo a una regionalización (Francia, Italia) y a una «devolución» (Gran Bretaña). La tendencia hacia la *centralización* en el «estado federal unitario» (Hesse) puede abarcar sólo algunos sectores. En cambio, la administración de servicios se prestaría también en nuestro país a una mayor *descentralización*.

La alternativa más simple a la «Politikverflechtung» y a la actual constitución financiera parece ser la *reorganización política del territorio federal* y la creación de cinco o seis unidades territoriales con equilibrio financiero. En su versión original el art. 29, Ley Fundamental, prescribía esta reorganiza-

ción. Para su realización se dispuso un plazo hasta el 31 de marzo de 1975. Únicamente para la región de Baden, perteneciente a Baden-Wurtemberg, se fijó una fecha precisa: 30 de junio de 1970. En 1970 tuvo lugar un plebiscito, que confirmó la existencia del Estado federado, constituido en 1951 por tres Länder (Baden, Wurtemberg, Südwürttemberg-Hohenzollern). En 1956 se llevaron a cabo ocho iniciativas populares para la reorganización. La integración del distrito gubernamental del Palatinado (Pfalz) al territorio de Baviera y Baden-Wurtemberg no obtuvo la mayoría necesaria del 10 por 100 de los votantes inscritos. Seis iniciativas populares tuvieron éxito: el restablecimiento de los Länder de Oldenburg (12,9 por 100), Schaumburg-Lippe (15,3 por 100) y Baden (15,1 por 100) y la integración de los distritos gubernamentales de Koblenz y Trier a Nordrhein-Westfalen (14,2 por 100) y de Montabaur (25,3 por 100) y Rheinhessen (20,2 por 100) a Hessen. Ante estos hechos el gobierno federal se vio presionado a actuar: o definía caso por caso, exponiéndose al peligro de que surgieran solicitudes de reorganización, de imprevisibles resultados, o presentaba una concepción global. En 1969 el gobierno de Brandt se encargó de cumplir el mandato constitucional contenido en el art. 29, Ley Fundamental, e instituyó una comisión de peritos independientes, presidida por el ex secretario de Estado, Werner Ernst (Comisión Werner), la cual presentó su informe en 1973 (Vorschläge, 1973).

La Comisión presentó dos soluciones alternativas, que contemplaban la creación de uno o de dos Estados federados en el territorio de los cuatro Länder más septentrionales de Alemania; por otro lado consideró dos soluciones alternativas tanto para la región del centro-oeste como para la del sur-oeste alemán. Las propuestas para el Norte y Suroeste eran independientes una de la otra y permitían una combinación entre sí. Por motivos económicos y sociales, la comisión propuso, adicionalmente, algunas modificaciones que se referían especialmente a la región de Ulm/Neu-Ulm, Wertheim-Tauberbischofsheim, Ahrweiler/Neuwied, Altenkirchen, Osnabrück/Tecklenburg y Kassel/Münden. Los únicos Länder, cuyos territorios fundamentalmente no se verían afectados por esta reorganización serían Nordrhein-Westfalen y Baviera.

En 1976 se reformuló el art. 29. La versión: «El territorio de la Federación será reorganizado...» fue sustituido por «podrá ser reorganizado». Actualmente, el art. 29, Ley Fundamental, parece «estar predestinado a descomponerse como un cadáver en los sótanos de los juristas de Derecho Constitucional» (Lehmbruch, 1977, pág. 464). Durante mucho tiempo se supuso, que el centro de resistencia contra la reorganización se localizaba en los Länder gobernados por el CDU. La resistencia opuesta por las pequeñas ciudades-Estados, gobernadas por el SPD, sin embargo, no fue menos fuerte,

e incluso en Estados más grandes, como Hessen y Niedersachsen, bajo gobiernos dirigidos por el SPD, aumentó la resistencia contra la reorganización. «Rien ne dure que le provisoire.» Este dicho, que se refería a las Leyes Constitucionales, tomadas de diferentes partes, de la III República Francesa de 1875, y el cual nosotros, los alemanes, citamos una y otra vez, llenos de sentimientos, en conexión con la República Federal, parece ser válido también para la irracionalidad que caracteriza el *statu quo* de la división territorial en la República Federal.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- K. NEUNREITHER: *Der Bundesrat zwischen Politik und Verwaltung*. Heidelberg, Quelle & Meyer, 1959.
- K. HESSE: *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe, C. F. Müller, 1962.
- E. L. PINNEY: *Federalism, Bureaucracy, and Party Politics in Western Germany*. The Role of the Bundesrat. Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1963.
- R. GRAWERT: *Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin, Duncker & Humblot, 1967.
- R. KUNZE: *Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik*. Stuttgart, Fischer, 1968.
- H. LAUFER: *Der Bundesrat als Instrument der Opposition?*, en revista «Das Parlament», 1970, págs. 318-341.
- B. TIEMANN: *Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Länder in verfassungsrechtlicher Sicht*. Berlin, Duncker & Humblot, 1970.
- R. HRBEK: *Das Problem der Neugliederung des Bundesgebietes*. Suplemento del semanario «Das Parlament» (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament) B 47/1971.
- G. KISKER: *Kooperation im Bundesstaat*. Tübingen, Mohr, 1971.
- E. DEUERLEIN: *Föderalismus*. Bonn, Bundeszentrale für Politische Bildung (Centro Federal de Educación Política), 1972.
- R. HRBEK: *Bundesrat und Neugliederung. Parteipolitische Machtverschiebungen durch Neugliederungsmodelle*, en «Das Parlament», 1972, págs. 150-161.
- P. SCHINDLER: *Der Bundesrat in parteipolitischer Auseinandersetzung*, en «Das Parlament», 1972, págs. 148-49.
- U. A. LEONARDY: *Entscheidungszwänge zur Neugliederung des Bundesgebietes*, en «Das Parlament», 1973, págs. 175-182.
- Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebietes gemäß Art. 29 des Grundgesetzes. Bericht der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes*. Köln, Heymanns, 1973.
- G. ZILLER: *Der Bundesrat*. Düsseldorf, Droste, 1973⁴.
- Der Bundesrat als verfassungsorgan und politische Kraft*, Bad Honnef, Darmstadt, Neue Darmstädter Verlagsanstalt, 1974.
- H. LAUFER: *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*. München, Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, 1974² (Centro de Educación Política del Estado de Baviera).
- H. LAUFER/J. WIRTH: *Die Landesvertretungen in der Bundesrepublik Deutschland*. München, Goldmann, 1974.

- S. MARNITZ: *Die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG als Versuch einer verfassungsrechtlichen Institutionalisierung der bundesstaatlichen Kooperation*. Berlin, Duncker & Humblot, 1974.
- A. RAPP: *Der Bundesrat: Blick auf 25 Jahre. 1949-1974*. Stuttgart, Bonn aktuell, 1974.
- H. DOPPLER: *Finanzpolitik und Föderativprinzip*. Düsseldorf, Werner-Verlag, 1975.
- M. FRIEDRICH: *Landesparlamente in der Bundesrepublik*. Opladen, Westdeutscher Verlag, 1975.
- R. GRAWERT: *Zusammenarbeit und Steuerung im Bundesstaat*, en «Der Staat», 1975, págs. 229-252.
- H. KOCK: *Stabilitätspolitik im föderalistischen System der BRD*. Köln, Bund-Verlag, 1975.
- F. W. SCHARPF y otros: *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg, Scriptor, 1975, vol. 1; 1977, vol. 2.
- G. FRABITIUS: *Der Bundesrat: Transmissionsriemen für die Unitarisierung der Bundesrepublik? Geschichte der Koalitionsbildung in den Bundesländern*, en «Das Parlament», 1976, págs. 448-460.
- Fehlentwicklungen im Verhältnis von Bundesrat und Bundestag?*, en «Das Parlament», 1976, págs. 291-328.
- F. K. FROMME: *Gesetzgebung im Widerstreit. Wer beherrscht den Bundesrat? Die Kontroverse 1969-1976*. Stuttgart, Bonn aktuell, 1976.
- F. GRUBE y otros: *Politische Planung in Parteien und Parlamentsfraktionen*. Göttingen, Schwart, 1976.
- W. RUDOLF: *Die Bundesstaatlichkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, en CH. STARCK (ed.): *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz*. Tübingen, Mohr, 1976, vol. 2, págs. 233-251.
- H. APEL: *Wie lange soll Bonn die Zeche zahlen? Die Länder schröpfen den Bund und machen ihn international handlungsunfähig*, en «Die Zeit», núm. 29, 1977, pág. 3.
- Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform. Teil II: Bund und Länder. Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages*, en «Zur Sache», 2, 1977.
- G. LEHMBRUCH: *Verfassungspolitische Alternativen der Politikverflechtung*, en «Das Parlament», 1977, págs. 461-474.
- D. WILKE/B. SCHULTE: *Zum Rederecht von Bundesratsmitgliedern im Bundestag*, en «Das Parlament», 1977, págs. 413-421.
- W. ZEH: *Spätföderalismus: Vereinigungs- oder Differenzierungsföderalismus?*, en «Das Parlament», 1977, págs. 475-490.
- Finanzbericht 1979: Bundesministerium der Finanzen*. Bonn, 1978 (y ediciones anteriores).