

MINNA LEONOFF

SOLIDAARISUUDEN JA KILPAILUN RISTIPAINEESSA

Retorinen analyysi Saksan liittopäivillä ja liittoneuvostossa federalismiuudistuksesta käydyistä keskusteluista

Tampereen yliopisto
Politiikan tutkimuksen laitos
Valtio-oppi
Pro gradu -tutkielma
Tammikuu 2009

Tampereen yliopisto
Politiikan tutkimuksen laitos

LEONOFF, MINNA: Solidaarisuuden ja kilpailun ristipaineessa. Retorinen analyysi Saksan liittopäivillä ja liittoneuvostossa federalismiuudistuksesta käydyistä keskusteluista.

Pro gradu -tutkielma, 122 s.

Valtio-oppi

Tammikuu 2009

Tutkielmani käsittelee Saksan liittopäivillä ja liittoneuvostossa vuonna 2006 aloitetusta federalismiuudistuksesta käytyjä parlamentaarisia keskusteluja ja niissä esille tulleita federalismikäsityksiä. Federalismiuudistus on Saksan liittotasavallan perustuslain laajin muutos liittotasavallan perustamisen jälkeen.

Uudistus jaettiin kahteen osaan, joista ensimmäinen keskittyi liittovaltion ja osavaltioiden väliseen valtakantoon ja toinen osa liittovaltion finanssijärjestelmään. Tutkielmassani tutkimuksen kohteena oli nimenomaan federalismiuudistuksen ensimmäinen osa ja siihen liittyvät parlamentaariset käsittelyt. Aineistonani oli seitsemän täysistuntopöytäkirjaa, joista kolme oli liittopäivien, kolme liittoneuvoston ja yksi liittopäivien ja liittoneuvoston yhteisen komission pöytäkirja. Pyrkimyksenäni oli selvittää, millaista argumentointia federalismikeskusteluissa käytettiin, millaisia federalismikäsityksiä keskusteluissa nousi esille ja miten osavaltioiden välinen taloudellinen ja rakenteellinen asymmetria vaikuttaa keskusteluun.

Tutkielman teoreettisena viitekehystenä ovat federalismin tutkimuksesta syntyneet teoriat ja mallit. Liittovaltion sisäisen vallanjaon osalta keskeisiä ovat puhtaan, yhteistoiminnallisen ja kilpailullisen federalismin mallit tai teoriat. Puhtaassa federalismissa osavaltiot ja liittovaltiot toimivat itsenäisesti omilla eritellyillä toimivalta-aloillaan, kun taas yhteistoiminnallisessa federalismissa osavaltioiden ja liittovaltion väliset suhteet ovat läheiset ja ne tekevät merkittävässä kysymyksissä yhteistyötä. Kilpailullisen federalismin teoriassa keskeistä on osavaltioiden välinen kilpailuasetelma, jossa osavaltiot kilpailevat sekä asukkaista että yrityksistä.

Tutkielmassa aineistoa lähestytään sosiaalisen konstruktionismin näkökulmasta eli kielen asemaa todellisuuden rakentajana korostaen. Aineiston analysoinnissa käytettiin Chaïm Perelmanin uuteen retoriikkaan liittyviä analyysimenetelmiä sekä Kirsi Juhilan muodostamia faktuaalistamisstrategioita. Keskeistä tutkimuksen tuloksissa on se, että federalismiuudistuksesta käydyissä keskusteluissa kohtasivat kaksi federalismikäsitystä, joita voi luonnehtia yhteisvastuulliseksi ja omavastuuta korostavaksi. Yhteisvastuullinen federalismikäsitys kytkeytyi tasa-arvon, yhtenäisyyden ja solidaarisuuden arvoihin. Erityisesti köyhempien osavaltioiden edustajat kannattivat voimakkaasti solidaarisuutta ja vastustivat osavaltioiden välistä kilpailua. Omavastuuta korostava federalismikäsitys oli yhteydessä moninaisuuden, yksilöllisyyden ja vapauden arvoihin ja kilpailun tärkeyden korostamiseen. Useimpien Etelä- ja Länsi-Saksan varakkaiden osavaltioiden edustajat korostivat puheissaan nimenomaan moninaisuuden merkitystä ja osavaltioiden välisen kilpailun lisäämisen tärkeyttä. Suhtautumisella federalismiuudistukseen ja kilpailulliseen federalismiin oli myös selkeä yhteys poliitikkojen aatteelliseen taustaan. Oikeisto- ja liberaali puolueiden edustajat pääsääntöisesti kannattivat kilpailun lisäämistä, kun taas vasemmistopuolueiden edustajat korostivat osavaltioiden välistä solidaarisuutta ja tasa-arvoa.

SISÄLLYS

1.	JOHDANTO	1
2.	FEDERALISMI TEOREETTISENA VIITEKEHYKSENÄ	9
2.1.	JOHDANTO TEOREETTISEEN VIITEKEHYKSEEN	9
2.2.	FEDERALISMIN HISTORIALLISET JUURET	9
2.2.1.	<i>Valtiollisen ajattelun kehittyminen ja esimodernit federalismikäsitteet</i>	<i>9</i>
2.2.2.	<i>1700-luku ja modernin federalismin synty.....</i>	<i>11</i>
2.2.3.	<i>1800-luku ja federalismin idean selkiytyminen.....</i>	<i>13</i>
2.2.4.	<i>1900-luku ja federalismin tuulet Euroopassa</i>	<i>15</i>
2.3.	FEDERALISMIN JA LIITTOVALTION MÄÄRITELMÄT.....	16
2.3.1.	<i>Mitä on federalismi?.....</i>	<i>16</i>
2.3.2.	<i>Federaatio ja konfедераatio</i>	<i>18</i>
2.4.	LIITTOVALTIOIDEN KESKEISET OMINAISUUDET JA INSTITUUTIT	20
2.4.1.	<i>Liittovaltion perustamisen syytä.....</i>	<i>20</i>
2.4.2.	<i>Federalismin instituutit.....</i>	<i>22</i>
2.4.3.	<i>Vallan symmetria osavaltioiden välillä.....</i>	<i>24</i>
2.4.4.	<i>Puhdas ja yhteistoiminnallinen federalismi - hallitusten välisten suhteiden erilaiset mallit.....</i>	<i>26</i>
2.4.5.	<i>Vallanjako liittovaltion sisällä politiikka-aloittain</i>	<i>29</i>
2.4.6.	<i>Federalismi ja demokratia.....</i>	<i>32</i>
2.4.7.	<i>Vähemmistöt ja kansalaisuus</i>	<i>33</i>
2.4.8.	<i>Taloudelliset suhteet liittovaltioissa.....</i>	<i>34</i>
3.	SAKSAN LIITTOTASAVALLAN POLIITTISEN JÄRJESTELMÄN ERITYISPIIRTEET – KONSENSUSTA TEHOKKUUDEN KUSTANNUKSELLE?	37
3.1.	SAKSAN LIITTOTASAVALLAN HISTORIALLISEN JA POLIITTISEN TARKASTELUN SUUNTAVIIVAT	37
3.2.	SAKSA ENNEN 1900-LUKUA JA SAKSAN KYSYMYS	39
3.3.	MULLISTUSTEN VUOSISATA – SAKSA 1900-LUVUN ENSIMMÄISELLÄ PUOLISKOLLA.....	42
3.4.	LIITTOTASAVALLAN SYNTY 1949.....	43
3.5.	DDR JA SAKSOJEN YHDISTYMINEN VUONNA 1990.....	46
3.6.	SAKSAN NYKYISEN LIITTOVALTIOLLISEN JÄRJESTELMÄN RAKENNE JA KESKEISET INSTITUUTIT	49
3.6.1.	<i>Perustuslaki</i>	<i>49</i>
3.6.2.	<i>Liittoneuvosto (Bundesrat).....</i>	<i>53</i>
3.6.3.	<i>Liittopäivät (Bundestag) ja liittohallitus (Bundesregierung).....</i>	<i>56</i>
3.6.4.	<i>Liittovaltion perustuslaillinen tuomioistuin (Bundesverfassungsgericht).....</i>	<i>57</i>
3.6.5.	<i>Liittovaltion ja osavaltioiden väliseen yhteistyöhön liittyvät elimet</i>	<i>59</i>
3.6.6.	<i>Taloussuhteet</i>	<i>60</i>
3.7.	LÄNDER – 16 ERILAISTA OSAVALTIOTA.....	63
3.8.	SAKSALAISEN FEDERALISMIN ERITYISPIIRTEET JA ONGELMAT	65

3.9.	PERUSTUSLAKIMUUTOSTEN VAIKUTUKSET LIITTOVALTIOLLISEEN JÄRJESTELMÄÄN	68
4.	RETORINEN ANALYYSI JA DISKURSSIANALYYSI TUTKIMUSMETODEINA.....	76
4.1.	TUTKIMUSKOHTENA KIELI – SOSIAALINEN KONSTRUKTIONISMI LÄHESTYMISTAPANA	76
4.2.	LAADULLISEN TUTKIMUKSEN PERUSLÄHTÖKOHDAT	78
4.3.	RETORINEN NÄKÖKULMA JA UUSI RETORIikka	79
4.3.1.	<i>Mitä on retoriikka ja retorinen analyysi?</i>	79
4.3.2.	<i>Argumentaation perusteet</i>	81
4.3.3.	<i>Argumentaatiotekniikat</i>	82
4.4.	DISKURSSIANALYYSI JA FAKTUAALISTAMISSTRATEGIAT	84
4.4.1.	<i>Diskurssianalyysi tutkimuksellisena lähestymistapana</i>	84
4.4.2.	<i>Faktuaalistamisstrategiat</i>	85
5.	KILPAILUN JA SOLIDAARISUUDEN RISTIPAINEESSA – AINEISTON ANALYYSI.....	89
5.1.	AINEISTONA LIITTOPÄIVIEN JA LIITTOEUVOVOSTON TÄYSISTUNTOPÖYTÄKIRJAT	89
5.2.	PARLAMENTTIKESKUSTELUJEN MONET YLEISÖT	91
5.3.	ARVOT ARGUMENTAATION PERUSTANA	93
5.3.1.	<i>Yhtenäisyyden ja moninaisuuden ristiriitä</i>	93
5.3.2.	<i>Löytyykö kilpailun ja yksilöllisyyden lomasta sijaa solidaarisuudelle ja tasa-arvolle?</i>	96
5.3.3.	96
5.4.	ARGUMENTAATIOTEKNIKOIDEN KÄYTTÖ	100
5.4.1.	<i>Assosioivat argumentaatiotekniikat</i>	100
5.4.2.	<i>Dissosioivat argumentaatiotekniikat</i>	105
5.5.	FAKTUAALISTAMISSTRATEGIAT	107
5.5.1.	<i>Itse todettuun vetoava ja vaihtoehdottomuusstrategia</i>	107
5.5.2.	<i>Kvantifioivat ja asiantuntijuuteen vetoava strategiat</i>	110
5.5.3.	<i>Sosiaalisiin normeihin tukeutuva strategia</i>	111
5.6.	ERILAISTEN FEDERALISMIKÄSITYSTEN KOHTAAMINEN	113
6.	LOPPUPÄÄTELMÄT	116

1. JOHDANTO

”Wir leben alle unter dem gleichen Himmel, aber wir haben nicht alle den gleichen Horizont.“ (Konrad Adenauer)

”Elämme kaikki saman taivaan alla, mutta meillä kaikilla ei ole samaa horisonttia.”

Kysymykset poliittisen vallan jakamisesta ja vallanjaon järjestelmistä ovat politiikan tutkimuksen ydinkysymyksiä. Federalismin eli liittovaltiojärjestelmän perustana ovat vallan jakaminen eri hallinnon tasojen kesken sekä yhteiskunnallisen moninaisuuden ja yhtenäisyyden yhteen sovittaminen. Liittovaltioissa poliittista ja lainsäädäntövaltaa käyttävät sekä liittovaltio että sen osat, osavaltiot. Federalismin luonne vallanjakoon liittyvänä järjestelynä merkitsee sitä, että useimmissa liittovaltioissa liittovaltion ja osavaltioiden toimivaltuudet ja niiden muuttaminen ovat poliittisesti äärimmäisen herkkiä kysymyksiä. Toimivaltasuhteiden muuttaminen edellyttää liittovaltioissa yleensä perustuslain muuttamista ja muutosprosessien yhteydessä käydään usein keskustelua siitä, mikä on federalismin perimmäinen tarkoitus, miten alueellinen päätösvalta ja itsemääräämisoikeus turvataan, millä politiikan alueilla yhtenäiset kansalliset toimintalinjat ovat järkeviä ja kuka toimeenpanee toimivaltuuksiin liittyvät tehtävät. Näitä kysymyksiä on viime vuosina pohdittu myös Saksan liittotasavallassa.

Saksan liittotasavalta perustettiin toisen maailmansodan jälkimainingeissa vuonna 1949, jolloin myös luotiin liittotasavallalle perustuslaki, Grundgesetz. Lakiin kirjattiin Saksan valtiomuodoksi demokraattinen ja sosiaalinen liittovaltio. Perustuslain synnystä lähtien Saksassa on käyty keskustelua federalismin olemuksesta ja tehokkuudesta, mikä on myös johtanut useisiin perustuslain muutoksiin. Jo 1970-luvulla alettiin Saksan poliittista järjestelmää käsittelevässä tutkimuskirjallisuudessa eritellä saksalaiseen federalismiin liittyviä ongelmia. Erityisesti liittovaltion ja osavaltioiden välisten suhteiden verkottuminen ja tästä seurannut poliittisten vastualueiden hämärtyminen herättivät jo varhain kritiikkiä. Tätä ilmiötä kuvaamaan muodostui oma käsite, ”Politikverflechtung”, joka voidaan kääntää poliittiseksi yhteen punoutumiseksi.

Saksojen yhdistyminen vuonna 1990 luonnollisesti muutti myös liittovaltiojärjestelmää ja kasvatti osavaltioiden määrää yhdestätoista kuuteentoista. Yhdistyminen lisäsi moninaisuutta poliittisessa kulttuurissa, liittovaltion taloussuhteissa ja osavaltioiden välisissä suhteissa. Yhtenäisen Saksan syntyminen ei kuitenkaan muuttanut yhteistoiminnallisen federalismin logiikkaa ja poliittista verkottumista eri hallinnon tasojen välillä. Tämän verkottumisen seurauksena osavaltiotason politiikka ja liittovaltiotason poli-

tiikka olivat kytkeytyneet tiiviisti yhteen ja päätöksenteosta oli tullut hidasta ja vaikeaselkoista. Saksalaisten kielellisen ja kulttuurisen yhtenäisyyden ja melko yhtenäisen poliittisen kulttuurin on katsottu myös lisänneen liittovaltion valtaa ja yhtenäisiä toimintalinjoja. Federalismiuudistuksesta on Saksassa siten käyty pitkään keskustelua, mutta aiheen poliittinen herkkyys ja riittävän konsensuksen saavuttamisen vaikeus ovat useimmiten muodostuneet uudistamispyrkimysten esteeksi. Lisäksi federalismin uusiutumiskyky saksalaisessa viitekehyksessä on jopa asetettu kyseenalaiseksi Saksan yhteiskunnallisen ja poliittisen historian vuoksi.

Vuonna 2003 asetettiin liittovaltion ja osavaltioiden välisiä suhteita ja toimintakykyä tutkimaan parlamentaarinen komissio, joka kuitenkin hajosi seuraavana vuonna erimielisyyksiin koulutuspolitiikasta. Lopulta liittovaltiojärjestelmän uudistaminen nousi poliittiselle agendalle vuonna 2005 liittokansleri Angela Merkelin johtaman koalitiohallituksen hallitusneuvotteluissa, joissa **federalismiuudistus (Föderalismusreform)** kirjattiin myös hallitusohjelmaan. Varsinainen perustuslain muuttamisprosessi alkoi vuonna 2006, jolloin sekä liittovaltiopäivät (Bundestag) että liittoneuvosto (Bundesrat) hyväksyivät liittotasavallan historian laajimman perustuslakimuutoksen, jossa muutettiin peräti kahtakymmentäviittä perustuslain artiklaa. Federalismiuudistus liittotasavallassa jaettiin kahteen osaan; ensimmäisessä osassa muutettiin liittovaltion ja osavaltioiden toimivaltaoikeuksia ja tehtäväalueita, toisessa osassa uudistetaan liittovaltion ja osavaltioiden välisiä taloussuhteita. Federalismiuudistuksen toinen, liittovaltion ja osavaltioiden välisiin taloussuhteisiin liittyvä osa on edelleen käynnissä.

Tässä pro gradu -työssä tarkoitukseni on selvittää, millaista federalismiretoriikkaa on federalismiuudistuksen ensimmäisessä osassa Saksan liittopäivillä ja liittoneuvostossa käytetty ja millä tavoin erilaiset federalismin mallit ja käsitykset peilautuvat näiden poliittisten elinten federalismikeskusteluun. Osatutkimuskysymyksenä on myös selvittää sitä, miten eri poliitikkojen edustama puolue tai osavaltio vaikuttaa heidän näkemykseensä federalismiuudistuksesta ja muutoksen suunnasta; jakautuvatko edustajat selkeästi oppositio-hallitus-akselille vai osavaltiorajojen mukaan? Tutkimusasetelman kannalta erityisen tärkeää on ymmärtää ja hahmottaa saksalaisen poliittisen järjestelmän ja federalismin erityispiirteet, joihin vaikuttavat pitkälti Saksan historia ja toisaalta liittovaltion institutionaaliset rakenteet. Jotta tarkasteluun saataisiin myös federalismin tutkimuksen yleisiä kehityslinjoja ja teorioita, on työn teoriaosuudessa tarkoitus tutkia federalismin klassisia teorioita ja peilata myös näitä käytyihin keskusteluihin. Lisäksi pyritään tarkastelemaan sitä, millaisena muutoksena federalismiuudistus liittopäivillä ja liittoneuvostossa näyttäytyy.

Tutkimusongelmat voidaan tiivistää kysymyksiin:

- 1) Millaisia federalismikäsitteitä on Saksan liittovaltiopäivillä ja liittoneuvostossa tuotettu federalismiuudistuksen yhteydessä?
- 2) Millaista retoriikkaa näiden käsitysten muotoilemiseksi on käytetty?
- 3) Näyttääkö federalismiuudistus näissä elimissä suurena federalismin suunnan muutoksena?

Saksan poliittista järjestelmää ja kulttuuria on tutkittu federalismin näkökulmasta melko paljon. Vuonna 2006 alkanut federalismiuudistus on kuitenkin uusi juonne Saksan liittovaltiojärjestelmän kehityksessä ja kyseistä aihetta käsittelevää tutkimusta ei vielä ole julkaistu suurella määrällä suomen kielellä. Lisäksi Saksa on sekä Suomelle että Euroopalle monista syistä merkittävä valtio ja sen sisäpoliittiset tapahtumat ovat mielenkiintoisia, koska niiden ymmärtämisen kautta myös Saksa kansainvälisenä toimijana on helpommin hahmotettavissa. Tutkimuskysymys on rajattu koskemaan nimenomaan vuonna 2006 alkanutta federalismiuudistusta edellä mainituista syistä; Saksan liittovaltiojärjestelmää on yleisellä tasolla tutkittu runsaasti. Kuitenkin federalismiuudistuksen ja saksalaisen poliittisen järjestelmän ymmärtämisen kannalta on tärkeää käydä läpi saksalaisen federalismin kehityskulku kauttaaltaan. Tämän tarkastelun olen sijoittanut varsinaisessa pro gradu -työssä Saksan poliittista järjestelmää ja kulttuuria koskevaan lukuun. Oma kiinnostukseni Saksan politiikkaa ja historiaa kohtaan heräsi vaihto-opiskelijana Saksassa ja vaihto-opintojen jälkeen olen pyrkinyt edelleen syventämään tietojani Saksasta opiskelemalla saksan kieltä ja kulttuuria sivuaineena.

Saksan historiaa, yhteiskuntaa ja poliittista järjestelmää koskevaa kirjallisuutta löytyy luonnollisesti eniten saksankielisenä. Tutkimuksessani tarkoitukseni on hyödyntää sekä saksankielisiä että suomen- ja englanninkielisiä lähteitä. Tutkimuksen aineistona ovat Saksan liittopäivien ja liittoneuvoston täysistuntopöytäkirjat ovat myös saksankielisiä. Vaikka saksankielinen aineisto tuottanee ylimääräistä vaikeaa tutkimusvaiheessa, uskon, että oma kielitaitoni riittää mielekkään ja syvällisen analyysin tekemiseksi. Tutkimusaiheeseen liittyvää kirjallisuutta löytyy joka tapauksessa runsaasti, niin federalismin klassisen keskustelun kuin Saksan poliittisen järjestelmänkin osalta. Kaikkien työssä esiintyvien lainausten käännöksistä vastaa tekijä.

Tutkimuksen aineistoksi olen valinnut **seitsemän federalismiuudistukseen välittömästi liittyvää täysistuntopöytäkirjaa**. Kolme näistä pöytäkirjoista on liittopäivien istunnoista, kolme liittoneuvoston istunnoista ja yksi liittovaltion taloussuhteita uudistavan komission perustavan kokouksen pöytäkirja.

Taloussuhteita uudistava komissio on liittopäivien ja liittoneuvoston yhteinen toimielin. Pöytäkirjat sisältävät siten federalismiuudistuksen ensimmäisestä osasta käydyt parlamentaariset keskustelut ja niissä esitettyä puhetta määrittävät luonnollisesti parlamentaarisen puheen käytännöt. Federalismiuudistuksen parlamentaarista käsittelyistä mukaan valitut pöytäkirjat sijoittuvat ajallisesti noin vuoden kestäväan jatkumoon. Valittujen parlamentti-istuntojen ja pöytäkirjojen merkitys uudistuksen läpiviennessä oli suuri; kaksi ajallisesti ensimmäistä pöytäkirjaa koskee federalismiuudistuksen ensimmäistä lainsäädäntökäsittelyä liittoneuvostossa ja liittopäivillä. Seuraavat pöytäkirjat liittyvät federalismiuudistuksen ensimmäisen osan toiseen ja viimeiseen parlamentaarisen käsittelyyn. Loput pöytäkirjat liittyvät federalismiuudistuksen yhä käynnissä olevaan toisen osan käynnistämiseen ja koskevat parlamentti-istuntoja, joissa Bundestag ja Bundesrat hyväksyivät esityksen yhteisen komission perustamisesta liittovaltion taloussuhteiden selvittämiseksi. Kaikki pöytäkirjat ovat olleet saatavilla kyseessä olevien toimielinten sähköisissä arkistoissa.

Tutkimuksen lähtökohta on **sosiaalisen konstruktionismin** viitekehys, jonka ydinajatuksiin kuuluu kielen suuri merkitys yhteiskunnallisen todellisuuden tuottajana ja muovaajana. Keskeistä sosiaalikonstruktionistisessa tieteenteoriassa on tämän työn näkökulmasta se, että kielen tutkimisen avulla voidaan saada tietoa todellisuudesta. Siitä syystä on perusteltua erilaisia federalismikäsitteitä tutkittaessa keskittyä kieleen ja valita tutkimusmenetelmiksi kieleen liittyvä menetelmä. Näiden perusteiden pohjalta valittiin tutkimusmenetelmiksi retorisen analyysin ja diskurssianalyysiin liittyvien faktuaalistamisstrategioiden analyysin. Työssä käytetty retorinen analyysi perustuu oikeusfilosofi Chaïm Perelmanin **uuteen retoriikkaan** ja **faktuaalistamisstrategiat** sosiaalityön tutkija Kirsi Juhilan hahmottamiin vakuuttamisstrategioihin.

Aineiston käsittelyssä pyritään ensin perelmanilaisen uuden retoriikan keinoin tunnistamaan erilaisia yleisökonstruktiota ja pohtimaan federalismikeskustelussa esiintyneitä argumentaation lähtökohtia. Erityisesti tarkastelussa perehdytään arvoihin argumentaation perustana, sillä arvojen voi perustellusti olettaa olevan osa erilaisia federalismikäsitteitä eli näkemyksiä siitä, mikä on liittovaltiollisen vallanjoon päämäärä ja millainen liittovaltio on hyvä. Edellisten lisäksi aineistosta analysoidaan erilaisia argumentointitekniikoita eli vakuuttamisen menetelmiä, jotta voidaan selvittää millaisin keinoin eri puhujat pyrkivät yleisöään vakuuttamaan ja perustelemaan federalismiin liittyviä näkemyksiään. Diskurssianalyysin laajasta menetelmäkentästä mukaan valittiin lisäksi faktuaalistamisstrategioiden tutkiminen, sillä nämä strategiat ilmentävät sitä, miten tiettyjä asiantiloja tuotetaan puheessa faktoiksi,

joita ei kyseenalaisteta. Faktuaalistaminen on siten yksi vakuuttamisen keino, joka sopinee hyvin yhteen uuteen retoriikkaan perustuvan analyysin kanssa.

Laadullisessa tutkimuksessa tutkimuksen tekijän ennakko-oletusten tunnistamista ja tunnustamista pidetään tärkeänä tutkimuksen luotettavuuden kannalta. (Eskola & Suoranta 1998.) On siten perusteltua eritellä ne **ennakko-oletukset**, joita minulla tutkimuksen tuloksista jo on. Näitä ennakko-oletuksia voidaan pitää myös **työhypoteeseina**, joiden paikkansapitävyyttä aineiston analysoinnissa tutkin. Ensimmäinen oletus tai hypoteesi on se, että Saksan liittopäivillä ja liittoneuvostossa federalismiuudistuksen yhteydessä käytyä keskustelua leimaa kahden federalismimallin kohtaaminen. Nämä federalismikäsitteet voidaan luokitella karkeasti kilpailulliseksi federalismiksi ja yhteistoiminnalliseksi tai solidaariseksi federalismiksi. Kilpailullisesta federalismista on käyty keskustelua Saksassa jo ennen varsinaista federalismiuudistusta, joten todennäköisesti tämä keskustelu näkyy myös Bundestagissa ja Bundesratissa. Yhteistoiminnallisuus on puolestaan ollut pitkään saksalaista liittovaltiojärjestelmää leimaava piirre, joka ilmenee esimerkiksi siten, että liittovaltion sekä osavaltioiden välillä on lukuisia yhteistyöelimiä ja yhteispäätösmenettelyitä.

Tästä oletuksesta seuraa erilaisia alahypoteeseja, joista ehkä merkittävin on se, että suhtautuminen federalismiuudistukseen ja erityisesti kilpailuun riippuu todennäköisesti siitä, mitä puoluetta tietty edustaja edustaa ja mistä osavaltiosta hänet on valittu. Saksan kuusitoista osavaltiota ovat varsin erilaisia maantieteellisen koon, väkiluvun ja taloudellisten resurssien suhteen. Oletan, että erityisesti etelän ja lännen rikkaista osavaltioista valitut edustajat Bundestagissa tai näiden osavaltioiden hallitukset Bundesratissa puoltavat kilpailun lisäämistä, kun taas idän ja pohjoisen köyhemmät osavaltiot pitävät kiinni yhteistoiminnallisuudesta, solidaarisuudesta ja yhtenäisyydestä. Toinen alahypoteesi on se, että hallituspuolueiden edustajat puoltavat perustuslain muuttamista ja että oppositiopuolueet puolestaan kritisoivat hallituksen esitystä. Suhtautumisella erityisesti kilpailulliseen federalismiin on epäilemättä vahva yhteys poliittiseen suuntautumiseen; mitä oikeistolaisempi sijoittumiseen aatteellisella ulottuvuudella, sitä todennäköisempää on kilpailullisen federalismin vahva kannatus.

Kolmas työhypoteesi on se, että liittovaltiojärjestelmän uudistamistarpeesta ei synny erimielisyyttä ja että federalismia sinällään ei kyseenalaisteta valtiomuotona, vaikka sitä kohtaan esitetäänkin voimakasta kritiikkiä. On myös todennäköistä, että federalismiuudistuksen yhteydessä käyty federalismikeskustelu kytkeytyy vahvasti Saksan yhteiskunnalliseen ja poliittiseen historiaan, sillä liittovaltiojärjestelmässä ja sen muuttamisessa on luonnollisesti kyse vallanjaosta, yhtenäisyyden ja erillisyyden

muotoilemisesta sekä koko poliittisen järjestelmän toimintakyvystä. Tiivistetysti työhypoteesit voidaan esittää seuraavasti:

- 1) Aineistossa tulevat kohtaamaan kaksi federalismikäsitystä tai -mallia, joita voi luonnehtia kilpailua tai solidaarisuutta painottaviksi.
- 2) Suhtautuminen federalismiuudistukseen ja erilaisiin federalismimalleihin on todennäköisesti yhteydessä siihen, mistä osavaltioista tietty jäsen/edustaja on valittu ja mitä poliittista aatesuuntaa hän edustaa.
 - a. Kilpailun lisäämistä puoltavat todennäköisemmin lännen ja etelän rikkaista osavaltioista valitut edustajat ja näiden hallitukset, kun taas idän ja pohjoisen köyhemmät osavaltiot vastustavat tätä kehitystä.
- 3) Liittovaltiota poliittisena järjestelmänä ei sinällään kyseenalaisteta ja myös federalismiuudistuksen tarpeellisuudesta vallitsee yksimielisyys.

Pyrin työssä luonnollisesti tuomaan esille sen kontekstin, johon edellä esitetyt työhypoteesit kytkeytyvät. Keskeistä on luonnollisesti Saksan lähihistorian, osavaltioiden erityispiirteiden ja liittotasavallan poliittisen järjestelmän tärkeimpien instituutioiden esittely.

Federalismia ja liittovaltioita on politiikan tutkimuksen piirissä käsitelty paljon ja federalismin tutkimus onkin oma tutkimuskenttensä. Federalistisia eli liittovaltiollisia valtiomuotoja on ollut olemassa satoja vuosia, mutta modernin federalismin käsitteen täsmentymisen ja federalismin teorioiden kehittymisen juuret kytkeytyvät Yhdysvaltojen syntyyn 1700-luvun lopulla. Federalismin tutkimus politiikan tutkimuksen osa-alueena on kuitenkin kehittynyt pääasiallisesti 1900-luvun puolivälin jälkeen ja työssäni pyrin esittelemään sekä federalismin historian että nykytutkimuksen keskeisiä näkökohtia. Keskeistä on määritellä liittovaltio ja erottaa se muista valtiomuodostelmista. Ronald Watts määrittelee liittovaltion poliittiseksi järjestelmäksi, jossa toimii kaksi osapuolta: yleishallinto (general government) ja perustavat osat (constituent units). Molemmille on perustuslain kautta ohjattu valtaa ja molemmat voivat olla suoraan yhteydessä kansalaisiin. Poliittista järjestelmää luonnehtii tällöin jaettu hallinto (shared rule) ja itsehallinto (self-rule). (Watts 1998, 119–121.)

Kaksitahoinen vallanjako on liittovaltioille tyypillinen piirre. Vallanjaosta liittovaltion sisällä on kehitelty erilaisia malleja, joiden perusteella liittovaltioita voidaan luokitella. Nämä mallit ovat olennaisia myös erilaisten federalismikäsitysten analysoinnissa, sillä käsityksiin liittyy yleensä ajatus ihanteelli-

sesta vallanjaosta liittovaltion sisällä. **Puhdas** tai **duaalinen federalismi** on malli, jossa osavaltioiden ja liittovaltion suhde on etäinen ja molemmat toimivat itsenäisesti omilla toimivaltuusalueillaan. **Yhteistoiminnallisessa** eli **kooperatiivisessa federalismissa** on puolestaan kyse tilanteesta, jossa liittovaltion ja osavaltioiden suhde on läheinen ja niiden välillä on merkittävää poliittista, hallinnollista ja taloudellista yhteistyötä, mikä voi ilmetä esimerkiksi yhteisten toimielinten ja toimivaltuuksien kautta. (Raunio 2002, 73.) Luonnollisesti kullakin liittovaltiolla on omat erityispiirteensä vallanjaon suhteen, eikä tietyn valtion määrittely liittovaltioksi ole välttämättä ongelmatonta.

Useimpiin liittovaltioihin sopii paremmin yhteistoiminnallisen federalismin malli, sillä osavaltioiden ja liittovaltion välillä on useimmiten yhteistyötä ainakin jollain hallinnon sektorilla. Nykyisessä tutkimuskirjallisuudessa merkittäväksi teemaksi yhteistoiminnallisen federalismin rinnalle on kohonnut nk. **kilpailullinen federalismi** tai federalismin taloudellinen teoria. Kilpailullisen federalismin teorioissa korostetaan usein taloudellista tehokkuutta ja yksilöllistä valintaa. Keskeistä on se, että kansalaiset sekä yritykset voivat valita kotiosavaltionsa sen perusteella, mikä osavaltio tarjoaa parhaat julkiset hyödykkeet, kuten koulutuksen tai infrastruktuurin. Tällöin osavaltioiden välille muodostuu kilpailuasetelma, joka kannustaa niitä kehittämään parhaita ja kustannustehokkaimpia menettelytapoja. (Benz 2002, 15, 35.) Myös Saksan liittotasavallassa on käyty keskustelua juuri osavaltioiden välisen kilpailun lisäämisestä, mikä ilmenee myös tutkimusaineistossa.

Tutkielma etenee siten, että seuraavassa luvussa perehdytään federalismin teoreettiseen viitekehykseen eli keskeiseen tutkimuskirjallisuuteen ja federalismin historiaan. Jotta liittovaltion ja federalismin käsitteen sisältö tulisi mahdollisimman kattavasti esitellyksi, liikkeelle lähdetään federalismin historiallisista juurista, mikä käytännössä tarkoittaa liittovaltiollisten valtiomuodostelmien historiaa ja vallanjakoon liittyvän poliittisen teorian kehitystä. Tätä kautta edetään nykytutkimukseen ja liittovaltion sekä federalismin määritelmiin, ominaisuuksiin ja keskeisiin instituutioihin. Lisäksi federalismia tarkastellaan vallanjaon, demokratian ja hallitusten välisten suhteiden näkökulmasta.

Työn kolmannessa luvussa käsitellään Saksan poliittista järjestelmä nimenomaan federalismin näkökulmasta. Saksalaisen federalismin tradition ja erityispiirteiden ymmärtämiseksi pidin perusteltuna tarkastella Saksan historiaa pidemmällä aikavälillä. Erityisesti huomiota kiinnitetään alueiden asemaan ja vallanjakoon erilaisina Saksan historian aikakausina sekä liittotasavallan syntyprosessiin toiseen maailmansodan jälkeen. Historiasta siirrytään nyky-Saksan poliittisen järjestelmän perusteiden ja instituutioiden tarkasteluun. Lisäksi esitellään osavaltioiden ja liittovaltiojärjestelmän erityispiirteitä ja liittota-

savallan perustuslain muutosten kehityskulkua. Federalismiuudistuksen merkityksen ymmärtäminen ja kontekstiin sijoittaminen edellyttää aiemmin perustuslakiin tehtyjen ja liittovaltiojärjestelmälle merkittävien muutosten tuntemista.

Työn neljännessä luvussa esitellään tutkimusaineiston analyysissä käytetty metodi. Ennen varsinaista metodiosuutta perehdytään kuitenkin sosiaaliseen konstruktionismiin tutkimuksellisenä lähestymistapana ja tarkastellaan eräitä laadullisen tutkimuksen keskeisiä lähtökohtia. Retoriikan tutkimuksen osalta keskitytään Chaïm Perelmanin uuden retoriikan ja siihen liittyvien analyysimenetelmien esittelyyn. Lisäksi luvussa esitellään lyhyesti diskurssianalyysia tutkimusmenetelmänä ja perehdytään erilaisiin faktuaalistamisstrategioihin, joiden avulla aineistoa on myös tarkoitus analysoida.

Tutkimusaineiston esittely ja varsinainen analyysi sisältyvät työn viidenteen lukuun. Ensin tarkastellaan aineistoksi valittujen pöytäkirjojen ja toisaalta liittoneuvoston sekä liittopäivien ominaisuuksia. Aineiston esittelystä siirrytään erilaisten yleisökonstruktioiden tarkasteluun tutkimusaineistossa. Tästä siirrytään tutkimaan erilaisia arvoja, joita puhujat ovat argumentaationsa perustana tutkituissa keskusteluissa käyttäneet. Lisäksi aineistoa analysoidaan erilaisten argumentaatiotekniikoiden erittelyn kautta ja lopuksi aineistoa lähestytään faktuaalistamisstrategioiden näkökulmasta. Työn päättävät kuudennessa ja viimeisessä luvussa loppupäätelmät, joissa pyritään tarkastelemaan tutkimustulosten merkitystä ja työhypoteesien osuvuutta.

2. FEDERALISMI TEOREETTISENA VIITEKEHYKSENÄ

2.1. Johdanto teoreettiseen viitekehykseen

Tämän tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä on luonnollisesti federalismi ja federalismin tutkimus. Perehtyminen federalismia ja liittovaltioita koskevaan aiempaan tutkimukseen ja käsitteentään on ensiarvoisen tärkeää, koska siten on mahdollista hahmottaa federalismin ja liittovaltion määritelmä ja toisaalta liittovaltioiden merkittävimmät piirteet, ts. ne piirteet, jotka erottavat liittovaltiot yhtenäisvaltioista. Tutkimuksen aineiston syvälinen analysointi edellyttää federalismin käsitteen määrittelyä sekä keskeisten liittovaltioiden poliittiseen järjestelmään liittyvien käsitteiden ja rakenteiden tuntemusta. Federalismin määritelmän ja erilaisten merkityssisältöjen tarkastelussa on perusteltua lähteä liikkeelle federalismin historiallisesta kehityksestä, joka osoittaa federalismi-käsitteen sisällössä tapahtuneet muutokset. Tavoitteena on luoda selkeä kuva federalismi-käsitteen ja liittovaltioiden historiallisesta synnystä ja kehityksestä, jotta erilaisiin käsityksiin liittyviä merkityssisältöjä voidaan käyttää hyväksi myös aineiston analysoinnissa. Federalismin historiallisista juurista edetään federalismin nykytutkimukseen ja käsitteen määrittelyyn nykytutkimuksen viitekehyksessä. Lopulta päädytään tarkastelemaan liittovaltioiden poliittiseen järjestelmään ja toimintaan liittyviä keskeisiä kysymyksiä, joita ovat mm. vallanjako, taloudellinen tasapaino ja alueelliset kysymykset.

2.2. Federalismin historialliset juuret

2.2.1. Valtiollisen ajattelun kehittyminen ja esimodernit federalismikäsitteet

Federalismin historiaa voidaan tarkastella kahdesta eri näkökulmasta. Federalismia voidaan pitää suurena suunnitelmana (grand design), joka kattaa lähes kaiken inhimillisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kaikilla tasoilla. Suuri suunnitelma -teorian kannattajat näkevät federalismin ilmenevän perustavanlaatuisena periaatteena, joka toteutuu erityisesti ihmisten solmimissa sopimuksissa ja liitoissa. Federalismi sanana periytyy latinan kielestä, jossa sana ”foedus” tarkoitti sopimusta. Tällaisissa teorioissa korostetaan yhteiskunnallista harmoniaa ja yhdistetään uskonnollinen ulottuvuus poliittiseen toimintaan. (Elazar 1987, 1-4.) Toisaalta federalismia voidaan tarkastella federalististen instituutioiden syntymisen ja perustuslaillisuuden näkökulmasta, jolloin historiallinen perspektiivi tiivistyy ja moderni federalismi kytketään Yhdysvaltojen perustamiseen liittyvään Philadelphian perustuslailliseen konventtiin vuonna 1787 (Riker 1964, 1-5). Federalismia perustavanlaatuisena periaatteena pitävät teoriat näkevät federa-

listisen liittovaltion juuret jo Raamatussa, jossa Jumala solmii liiton Israelin kansan kanssa. Tähän jumalalliseen liittoon liittyi lakeja, joiden noudattaminen oli liiton säilymisen kannalta oleellista. Antiikin Kreikassa on myös nähty federalistisia piirteitä vapaiden kansalaisten ja poliksen suhteessa ja toisaalta polisten yhdistymisessä puolustusliitoksi ulkopuolisten hyökkäyksiä vastaan. (Görner 1996, 5.) Edellä esitettyihin käsityksiin on suhtauduttava varsin kriittisesti, sillä antiikissa nähdyillä federalismin juurilla on varsin vähän yhteistä nykyaikaisten federalismikäsitteiden kanssa. Myös keskiajalla oli löydettävissä merkkejä löyhästä federalismista, kun Pohjois-Italian ja Etelä-Saksan kaupungit muodostivat sotilaallisia puolustusliittoja hyökkäysten varalle. Yleensä tällaiset liitot liittyivät vain sotilaalliseen puolustukseen ja purkautuivat ennemmin tai myöhemmin. Ainoa nykypäivään asti kestänyt keskiaikainen liitto on Sveitsi, Confoederatio Helvetica, joka säilyi mm. ainutlaatuisten maantieteellisten olosuhteiden ansiosta. Alankomaat muodostivat 1500-luvulla myös löyhän federaation, mutta tämä liittovaltiota muistuttava järjestely purkautui Napoleonin sotien yhteydessä. (Riker 1964, 8-9.)

Federalismin käsitteen muotoutumisen kannalta käänteentekevä vaihe oli kuitenkin valtiollisen suvereeniteettiajattelun ja kansallisvaltioiden kehittyminen 1500-luvulta alkaen. Jean Bodin kehitteli ajatusta valtion ja kuninkaan suvereeniteetista, joka oli absoluuttista ja rajoittamatonta. Aiemmin kuninkaiden nähtiin olevan riippuvaisia paavista ja sitä kautta Jumalasta, mutta Bodinin ajatusten ansiosta maallisten kuninkaiden nähtiin olevan kuninkaita Jumalan armosta ja vastuullisia vain Jumalalle, jolloin heidän valtansa omalla alueellaan oli jakamatonta. Vallan jakamattomuus luonnollisesti tarkoitti sitä, että kaikki valta oli keskitetty kuninkaalle, mikä teki mahdottomaksi ajatuksen vallan jakamisesta esimerkiksi alueiden kesken. (Fleiner & Basta Fleiner 2000, 4-5.)

Bodinilaiseen traditioon viitataan toisinaan myös statismien käsitteellä, jolloin painotetaan vahvasti keskitettyä yhtenäisvaltiota, sen suvereenia hallitsijaa ja valtiojohtoisuutta. Tämä perinne säilyi Euroopassa ja kansainvälisen järjestelmän perustana lähes 300 vuotta, mutta Pohjois-Amerikassa statismilla ei juuri ollut vaikutusta. (Elazar 2001, 33–34.) Eurooppalaisella ja amerikkalaisella federalismin traditiolla on kuitenkin yhteisenä nimittäjänä yhteys uskontoon, sillä roomalais-katoliset yhteiskuntateoriat ja protestanttinen reformismi ovat osaltaan federalismiteorioiden innoittajia. Teologispoliittisella traditiolla ja uskonpuhdistuksella oli varsin suuri merkitys sekä Euroopassa että Amerikan mantereelle muuttaneiden uudisasukkaiden poliittisen ajattelun kehityksessä. Uskonnollispoliittisten federalismiteorioiden pohjana oli Euroopassa sopimus- eli kovenanttiteoria, joka rakentaa raamatullisen näkökulman federalismiin, jossa korostuu moraalisten (yhteiskunnallisten) sopimusten merkitys. (Burgess 2000, 4-8.) Fe-

deralismien kytkeminen uskonnolliseen elämäkatsomukseen heijastelee siten myös grand design -näkemystä federalismista suurena yhteiskuntaa muokkaavana suunnitelmana.

Varsinaisena federalistisen ajattelun isänä pidetään saksalaista Johannes Althusiusta (1557–1638), saksalaisen Emdenin kaupungin lainopillista asiamiestä. Althusius esitti ajatuksensa federalistisesta yhteiskunnallisesta järjestyksestä pääteoksessaan ”Politica Methodice Digesta”. (Hueglin 1987, 16–18.) Hänen mukaansa yhteiskunta koostui yksityisistä ja julkisista yksiköistä; yksityisiä olivat mm. perheet ja ammattikillat, julkisia puolestaan alueelliset yksiköt, kuten kaupungit ja provinssit. Ihmisten välisten suhteiden perustana toimivat sopimus ja symbioosi. Althusiuksen ajattelussa on nähtävissä idea yhteiskuntasopimuksesta, jossa kaikki ihmisten väliset yhteisöt perustuvat sopimukselle. (Hueglin 1987, 26–28.) Althusius tuo esiin joitain myöhemmin federalismille tärkeitä pidettyjä elementtejä kuten pluralismin ja vallan jakamisen hallinnollisten yksikköjen kesken. Althusiuksen mukaan yhteiskunta oli yhteisöjen yhteisö, jossa hierarkiassa korkeammalla olevat yksiköt muodostuvat alempana olevista yksiköistä, jotka hierarkiasta huolimatta säilyttivät oman toimivaltansa. (Emt., 33–34.)

Althusiuksen aikalainen Thomas Hobbes kehitti suvereniteetin ajatusta pidemmälle luoden valtion valasta täysin ei-jumalallisen käsitteen; valtiollinen valta ei ollut peräisin Jumalalta, vaan kansalta, joka yhteiskuntasopimukseen osallistumalla luovutti vallan Leviathanille (Fleiner & Basta Fleiner 2000, 5). Kun valtiollinen valta ei ollut enää jumalaista siinä mielessä, että kuninkaalla/hallitsijalla olisi ollut rajattomat valtaoikeudet, oli ajatus vallan jakamisesta alueille hyväksyttävissä. Suvereeniusajattelu vaikutti myös federalismin käsitteen kehittymiseen ja erottumiseen konfederalismista, joka tarkoittaa valtioliittojärjestelmää. Mikäli suvereniteetin myötä oikeuden ymmärretään hobbesilaisessa hengessä syntyvän valtiokokonaisuuden sisällä, vallitsee valtioiden välillä anarkia. Valtioiden ollessa suvereenia ja toisiinsa nähden voidaan niiden valtaoikeuksia rajoittaa vain niiden omalla suostumuksella, mikä merkitsee sopimusten korostumista ja modernin kansainvälisen järjestelmän syntyä. (Riley 1987a, 56–57.) Sveitsin kaltaisia löyhiä valtioliittoja alettiin tarkastella kansainvälispoliittisina järjestelyinä, jotka muistuttivat enemmänkin alliansseja kuin valtioita. Federalismin käsite muotoutui näin ollen aluksi kuvaamaan valtioiden välisiä suhteita kansainvälisessä järjestelmässä. (Riley 1987a, 50–51.)

2.2.2. 1700-luku ja modernin federalismin synty

Valtiollisen suvereniteettiajattelun kehittyessä luotiin myös oppi vallanjaosta, mikä oli pitkälti paroni Montesquieun ansiota. Montesquieu toi myös federalistisia ajatuksia ranskalaiseen poliittiseen keskus-

teluun. Hänen mukaansa tasavaltojen tuli luonteensa vuoksi olla pieniä, sillä vain pienellä alueella voidaan varmistaa valtiollisen toiminnan kannalta tärkeät kommunikaatio- ja kulkuyhteydet. Pienet valtiot olivat kuitenkin heikossa asemassa suuriin nähden, joten niiden tulisi yhdistää voimansa federatiiviseksi tasavallaksi, joka olisi ikään kuin yhteiskuntien yhteiskunta. (Nelson 1987, 111.) Sodan välttämisen ja rauhan säilyttämisen tarve oli merkittävä kysymys monille poliittisille ajattelijoille 1700-luvulla Euroopassa. Erityisesti vuosisadan lopun mullistukset sekä Euroopassa että Amerikassa inspiroivat monia.

Kuitenkin federalismin kehityksen kannalta ratkaisevat askeleet otettiin Pohjois-Amerikassa, jossa kolmetoista siirtokuntaa oli eronnut brittihallinnosta vuonna 1776. Siirtokuntien itsenäisyysjulistus (Declaration of Independence) oli poliittisesti erittäin merkittävä asiakirja, sillä se julisti kaikki ihmiset tasa-arvoisiksi ja hallinnon nähtiin perustuvan nimenomaan hallittujen suostumukseen. Itsenäistymisen jälkeen siirtokunnat muodostivat konfедераation solmimalla löyhän liiton, jolla oli vain vähän keskushallinnollista valtaa. Käytännössä konfедераation toimielimenä toimineella kongressilla oli vain ulko- ja turvallisuuspoliittisia toimivaltuuksia. Kongressin toimintaedellytykset olivat äärimmäisen heikot, sillä sen rahoitus riippui täysin valtioiden (States) lainsäädäntöelimistä. Siitä ei myöskään muodostunut vahvaa kansallista auktoriteettia, joten vuonna 1786 tyytymättömyys konfедераatiosopimukseen kasvoi niin suureksi, että Yhdysvalloissa päätettiin järjestää perustuslaillinen konventti uudistamaan konfедераatioartikloja. Philadelphiassa toukokuussa 1787 kokoontui joukko merkittäviä yhteiskunnallisia vaikuttajia, joista suuri osa kannatti vahvempaa unionia tai jopa yhtenäisvaltiota. Heitä on myöhemmin kutsuttu nimellä The Founding Fathers (perustajaisät). (Grant 2004, 13–14.)

Konventti kesti useita kuukausia ja tärkeimmät kiistakysymykset olivat vahvemman, mutta rajallisen keskushallinnon ja osavaltioiden erilaisten intressien yhteensovittaminen, yksilön oikeuksien suojaaminen ja (kansan) edustuksellisen järjestelmän luominen. Lopputulosta, Yhdysvaltojen perustuslakia, on kutsuttu suureksi kompromissiksi (The Great Compromise), jossa liittovaltion hallinnolle ja osavaltioille säädettiin omat toimivalta-alueet, luotiin kaksikamarinen lainsäädäntöelin, jonka alakamarin jäsenet osavaltioiden kansalaiset suoraan valitsivat ja jonka yläkamariin jokainen valtio saisi kaksi edustajaa. (Grant 2004, 14–16.) Yhdysvaltojen perustuslain hyväksyminen ei kuitenkaan tapahtunut yksimielisyydessä. Ennen kuin jokainen osavaltio ratifioi konventin aikaansaannoksen, käytiin Yhdysvalloissa intensiivinen poliittinen väittely perustuslain puolustajien, federalistien, ja sitä vastustaneiden anti-federalistien välillä. Federalistit puolustivat uuden perustuslain republikaanista henkeä ja vahvemman keskushallinnon luomista kun taas anti-federalistien mukaan uudistus johtaisi osavaltioiden vallan romahtamiseen ja amerikkalaisten oikeuksien riistämiseen. Tästä väittelystä syntyi eräs amerikkalaisen

politiikan teorian merkkiteoksista; *The Federalist*. *The Federalist* on kokoelma kolmen merkittävän yhdysvaltalaispoliitikon, Alexander Hamiltonin, John Jayn ja James Madisonin, kirjoituksia yhteisellä nimimerkillä ”Publius”. (Ball 2003, xiii-xviii.)

Euroopassa puolestaan seurattiin Yhdysvaltojen muodostumisen aikaan myös Ranskan vallankumousta, jonka seurauksena oli Ranskassa vallan keskittäminen keskushallinnolle ja kansallisen lainsäädäntöelimen suvereniteetin korostaminen (Fleiner & Basta Fleiner 2000, 7). Vallanjakokysymysten ja kansalaisoikeuksien sijaan eurooppalaisessa federalismikeskustelussa keskityttiin pohtimaan federalismin roolia rauhan takaajana. Immanuel Kant kehitteli ajatusta universaalista rauhanliitosta (*foedus pacificum*), joka toisi laillisen järjestyksen ja oikeuden myös kansainväliselle tasolle. Kantin mukaan kaiken yleisen laillisen järjestyksen vaaransi se, ettei sellaista ollut havaittavissa kansainvälisellä tasolla. (Riley 1987b, 85.) Maailmanjärjestyksen saavuttaminen loisi edellytyksen sille, että valtiot voisivat huolehtia kansalaistensa oikeuksista. Kantin suuri federaatio merkitsee näin ollen kansakuntien liittoa, jota säädeltäisiin lailla ja joka säilyttäisi osiensa suvereniteetin. (Emt., 94–95.) Kuten edellä osoitettiin, kehittyi federalismikeskustelu tässä vaiheessa Yhdysvalloissa ja Euroopassa hieman eri suuntiin.

2.2.3. 1800-luku ja federalismin idean selkiytyminen

Eurooppa toipui 1800-luvun alussa Ranskan vallankumouksesta ja Napoleonin sodista, joten Wienin kongressissa tavoitteena oli luoda edellytykset eurooppalaiselle rauhalle ja yhteistyölle, mikä osaltaan vaikutti federalismikeskusteluun. Kongressin jälkeen pohdittiin mahdollisuutta yhtenäisemmän Euroopan luomiseen, mutta käsite ”Euroopan yhdysvallat” tuli mukaan eurooppalaiseen poliittiseen keskusteluun vasta 1800-luvun puolivälissä. (Raunio 2002, 47.) Ranska on ollut olemassaolonsa ajan hallinnollisesti keskitetty yhtenäisvaltio, mutta ranskalaisilla poliittisilla ajattelijoiden on ollut suuri merkitys federalismin teorian kehityksessä. Ranskalainen aristokraatti Alexis de Tocqueville vaikutti eurooppalaiseen federalismikeskusteluun etenkin tuomalla siihen havaintoja yhdysvaltalaisesta järjestelmästä. Tocqueville vieraili Yhdysvalloissa 1800-luvun alkupuoliskolla ja tutki amerikkalaista poliittista järjestelmää sekä teki vertailevaa federalismin tutkimusta Sveitsin ja Yhdysvaltojen välillä. Hän kirjoitti tutkimuksistaan kirjan ”*De la Democratie en Amérique*”, jossa tarkasteli mm. suvereniteetin jakautumista Yhdysvalloissa eri hallintoelimien kesken ja toisaalta liittovaltion ja osavaltioiden kesken. (Nelson 1987, 127–129.)

Tocqueville pani merkille, että Yhdysvaltain perustuslaki on monimutkainen ja että maassa vallitsee kaksi toisistaan erillistä hallintoa; toinen on tavanomainen ja jokapäiväiseen elämään liittyvä ja toinen on erityinen ja säädelty tehtävään yleisen edun edistäminen. Rinnakkain ovat osavaltiot ja liittovaltio. (de Tocqueville 2006, 103.) Tocquevillen mielestä Yhdysvallat erottui muista federalistisista järjestelmistä siten, että Amerikassa liittovaltio hallitsee tavallisia kansalaisia eikä osavaltioita kuten monissa valtioliitoissa. Liittovaltio on oma vallan lähteensä eikä riippuvainen osavaltioiden toimista, sillä liittovaltio voi itsenäisesti toimeenpanna valtaoikeuksiinsa kuuluvat päätökset. Liittovaltion valta on kuitenkin rajallista ja tätä Tocqueville piti heikkoutena yhtenäisvaltioihin nähden. Hän kuitenkin tunnustaa, että federalistisessa järjestelmässä voidaan hyödyntää pienten ja suurten kansakuntien edut, sillä samanaikaisesti voidaan luoda yleistä lainsäädäntöä ja yhdenmukaisuutta sekä ottaa huomioon paikalliset erityispiirteet. (Emt., 189–193.)

Euroopassa 1800-luvun puolivälissä federalismikeskustelu oli varsin vilkasta. Samoihin aikoihin Yhdysvaltojen hallitusmuoto määriteltiin lopulta federaatioksi eli liittovaltioksi ja nk. vanha federalismi, alettiin ymmärtää konfederalismina eli valtioliittomuotona. (Raunio 2002, 47.) Myös ajankohtaiset yhteiskunnalliset aatteet vaikuttivat federalismiajatteluun. Uudenlaisen federalismikäsitteen loi ranskalainen Pierre-Joseph Proudhon, joka loi teoksissaan anarkistissosialistisen vision federalismista. Proudhonin ajattelun keskeisin osa oli teoria mutualismista, joka merkitsi omaisuuden ja yhteisön yhteensulautumista ja paikallisten yhteisöjen korostamista. Poliittinen ja taloudellinen järjestelmä olivat hänelle yhtä ja federalismi tarjosi mahdollisuuden suojella mutualistisia periaatteita. Kirjassaan ”Du Principe fédératif” vuodelta 1863 Proudhon pohtii auktoriteetin ja vapauden suhdetta. Hän näki federalistisen järjestelmän yksilön autonomian ylläpitäjänä melko vähäisellä auktoriteettihallinnolla. Tähän liittyi idea federatiivisesta sopimuksesta, johon yhteiskunnalliset ryhmät sitoutuvat luoden toisilleen velvoitteita ja varaten sopimuksen avulla merkittävämmät vapaudet kuin mistä he luopuvat. (Nelson 1987, 135–138.) Proudhonin ajatukset ovat jälleen esimerkkejä ajattelutavasta, jossa federatiiviset periaatteet lävistävät yhteiskunnallisen elämän lähes kaikilla tasoilla.

Myös Saksassa käytiin 1800-luvun puolivälissä vilkasta keskustelua federalismista. Federalismi puhutelti hegeliläisen perinteen kannattajia, sillä sitä voitiin tarkastella myös teesi-antiteesi-synteesi - näkökulmasta. Hegeliläisen dialektiikan kautta federalismin teoriaa kehittäli saksalainen Constantin Frantz, joka toivoi Saksaan todellista federalismia näennäisen sijaan. Frantzin poliittisena päämääränä oli vahva ”Keski-Eurooppa”, johon hän liitti eurooppalaisten kansojen rauhanomaisen yhteistoiminnan. Hänelle federalismi merkitsi samaa kuin edistys, joten hän edellytti kaikilta eurooppalaisilta kulttuuri-

kansoilta federalistista tietoisuutta. Frantz kehitteli mm. ajatusta laajasta tulliliitosta keskieuropalaisen liiton ytimenä. Hänen mukaansa federalismi syntyi valtioiden ja ryhmien vapaaehtoisesta päätöksestä ryhtyä interaktioon. (Görner 1996, 49–54.) Saksassa federalistinen ajattelu ei jäänyt täysin teorian tasolle, sillä vuonna 1871 Otto von Bismarckin johdolla Saksaan muodostettiin liittovaltio.

Euroopassa federalistiseen ajatteluun vaikuttivat toisaalta edelleen uskonnolliset näkökulmat ja erityisesti katolinen yhteiskuntateoria, joka painotti monimuotoisuutta, solidarismia ja nk. subsidiariteetti- eli läheisyysperiaatetta yhteiskuntafilosofian perusteina. Katolinen yhteiskuntateoria kehittyi 1800-luvun viimeisinä vuosikymmeninä ja 1900-luvun alussa paavillisten kiertokirjeiden avulla. Kiertokirjeet eivät sinänsä käsitelleet federalismia, mutta niiden keskeiset käsitteet, kuten subsidiariteetti, kytkeytyivät tiiviisti federalistiseen poliittiseen ajatteluun ja antoivat sille uskonnollista oikeutusta. (Burgess 2000, 11.) Federalismin teoria ja käsite kehittyivät täten monialaisesti 1800-luvulla. Toisaalta myös liittovaltiolliset järjestelmät, kuten Sveitsi ja Yhdysvallat, läpikävivät merkittävät poliittiset kriisit, mutta säilyttivät hallitusmuotonsa. Yhdysvaltalaisesta federalismista tuli jo 1800-luvulla liittovaltiomalli, jota jäljiteltiin maailmalla uusia liittovaltioita muodostettaessa. (Elazar 2001, 35.)

2.2.4. 1900-luku ja federalismin tuulet Euroopassa

Ensimmäinen ja toinen maailmansota vaikuttivat Euroopassa sekä muissa maanosissa vahvasti poliittisen ajattelun ja federalismin teorian kehitykseen. Kysymykset sotien lopettamisesta ja valtiojärjestelmän toimivuudesta nähtiin jälleen tärkeinä. Maailmansotien myötä tapahtunut vallan tasapainon romahdus sai monet poliittiset ajattelijat pohtimaan kysymystä Euroopan tulevaisuudesta ja kansainvälisen järjestelmän rakenteesta. Euroopan yhdentymiskeskustelun kannalta tärkeä teos oli Richard Coudenhove-Kalergin ”Pan-Europa” vuodelta 1923, jossa visioitiin federalistiseen hallitusmuotoon perustuva yhdentynyt Eurooppa. Yhdentyminen oli tarpeellista, koska Eurooppa oli jo luonnollinen olemassa oleva yksikkö ja toisaalta nationalistiset ristiriidat uhkasivat tuhota muutoin koko alueen. (Rosamond 2000, 20–21.) Liittovaltion muodostaminen Euroopassa maailmansotien jälkeen olisi ollut kuitenkin liian dramaattinen muutos. Poliittista yhdentymistä tapahtui, mutta toisin kuin Yhdysvalloissa, Euroopassa kansallisvaltioiden yhdentyminen alkoi pragmaattisesti ja funktionaalisesti talouden ja teollisuuden alueilta. Yhdysvalloissa liittovaltion perustamiseen olivat vahvasti liittyneet republikaaniset ja demokraattiset periaatteet, kun taas Euroopassa keskityttiin rauhan säilyttämiseen. (Elazar 2001, 31–32.)

Ajatukset Euroopan yhdentymisestä konkretisoituivat jossain määrin Euroopan yhteisöjen muotoutumisprosessissa. Federalismin teoria ei ole Euroopassa kuitenkaan kehittynyt selkeäksi koulukunnaksi, sillä federalismi on osittain ollut poliittinen ja jopa ideologinen projekti. Tämä on puolestaan johtanut siihen, että federalismi eurooppalaisessa kontekstissa on melko epämääräinen ja joustava käsite. (Rosamond 2000, 23–24.) On myös huomattava, että federalismista voidaan Euroopassa keskustella samanaikaisesti valtioiden sisällä ja valtioiden kesken. Valtioiden sisäistä federalismia voidaan tarkastella olemassa olevien liittovaltioiden Saksan, Belgian, Itävallan ja Sveitsin kohdalla, valtioiden keskistä federalismia muistuttavaa järjestelyä Euroopan unionin osalta (Burgess 2000, 23). Eurooppalaisen integraation pioneereina on pidetty ranskalaista Jean Monnet’ta ja italialaista Altiero Spinelliä, joista Monnet’ta voi luonnehtia vähittäisen, kumulatiivisen yhdentymisen kannattajaksi ja Spinelliä aikakautensa johtavaksi federalistiksi, joka myös kannatti federalististen institutionaalisten rakenteiden luomista ja Euroopan perustuslakia. Molemmat kannattivat jonkinasteista eurooppalaista federaatiota. (Emt., 31–35.) Eurooppalaisessa federalismin tutkimuksessa on etenkin Euroopan unionin osalta 1900-luvun lopulla pohdittu, onko EU federaatio ja millä tavoin federalismi ilmenee unionin rakenteissa ja toiminnassa.

Federalismin nykytutkimuksen keskeisiä teemoja tarkastellaan seuraavaksi federalismin ja federaation määrittelyn kautta sekä federalismin keskeisten piirteiden ja vallanjakoperiaatteiden pohjalta. Federalismin tutkimus on kuitenkin laaja tutkimuskenttä, joten kaikkia federalismiin liittyviä ulottuvuuksia on tämän työn puitteissa mahdotonta käsitellä. Keskeisten piirteiden tarkastelussa pyritään tuomaan esiin ne käsitteelliset ja institutionaaliset piirteet, jotka ovat merkittävimpiä liittovaltioiden toiminnan ja rakenteen hahmottamiseksi. Erityisesti pyritään huomiota kiinnittämään liittovaltioiden sisäiseen dynamiikkaan ja vallanjakoon.

2.3. Federalismin ja liittovaltion määritelmät

2.3.1. Mitä on federalismi?

Federalismin nykytutkimuksessa on monenlaisia jakoja; esimerkiksi osa tutkijoista edelleen lähestyy federalismia grand design -näkökulmasta, osa taas hyvin pragmaattisista hallinnollisista lähtökohdista käsin. Federalismin määritelmästä tai perimmäisestä olemuksesta ei ole yksimielisyyttä, sillä samoin kuin liittovaltioissa tapahtuu federalismiuudistuksia ja perustuslain muutoksia, muuttuvat painopisteet ja näkökulmat myös federalismin tutkimuksessa. Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen julkaisemassa

Kielitoimiston sanakirjassa federalismi määritellään seuraavasti: ”valtioliitto- t. liittovaltiojärjestelmä, jossa osavaltiot ovat melko itsenäisiä; sellaista järjestelmää kannattava aatesuunta” (Kotimaisten kielten tutkimuskeskus 2006, 166).

Edellä esitetyn määritelmän mukaisesti federalismia on pidetty federalismin tutkimuksessa sekä **normatiivisena** että **kuvailevana** käsitteenä. Normatiivisena käsitteenä se sisältää ajatuksen liittovaltiollisten tarkoituksien edistämisestä ja on siten ideologisesti väritynyt. Toisaalta federalismilla kuvailevana käsitteenä voidaan nähdä merkityssisältö, jossa käsite viittaa tiettyyn poliittisen järjestäytymisen malliin. Ronald L. Watts jaottelee käsitteellisen selvyden vuoksi kolme käsitettä; federalismin, federalistiset/liittovaltiolliset poliittiset järjestelmät ja federaatiot/liittovaltiot. Wattsin käsitteistä federalismi on sisällöltään normatiivinen ja se voi viitata joko amerikkalaislähtöiseen pragmaattiseen ajatukseen federalismista erilaisten yhteistoiminnallisten ja itsehallinnollisten preferenssien edistämisenä tai eurooppalaiseen ideologisempaan federalismikäsitteeseen. Federalistisilla poliittisilla järjestelmillä Watts puolestaan viittaa poliittisen järjestäytymisen malliin, joka on jaetun hallinnon (shared rule) ja itsehallinnon (self-rule) yhdistelmä. Malliin sisältyvät erilaiset poliittisten ja hallinnollisten liittojen variaatiot, kuten federaatiot ja konfederaatiot. Federaatio viittaa tässä luokittelussa tiettyyn liittovaltiollisten poliittisten järjestelmien alalajiin, jonka poliittisessa järjestelmässä yhdistyvät perustavat osat (constituent units) ja yleishallinto (general government). Näistä molemmat käyttävät niille perustuslain välityksellä ohjattua valtaa ja molemmilla tahoilla on oikeus toimia suorassa yhteydessä kansalaisiin hallinnollisissa ym. tehtävissä. (Watts 1998, 119–121.)

Perustuslaki on yksi keskeisimmistä federalismin instituutioista, joten sen merkitys on huomioitu useimmissa federalismin määritelmissä. William Rikerin mukaan perustuslaki on federalistinen, jos yhtä aluetta ja kansaa hallitsevat kaksi hallinnon tasoa ja jos jokaisella hallinnon tasolla on ainakin yksi alue, jolla se on autonominen. Lisäksi on oltava olemassa takuu (perustuslaki) siitä, että eri hallintotasoilla on autonomia omilla toimialoillaan. (Riker 1964, 11.) Perustuslaki on siis sopimus, jolla sopimusosapuolten asemat ja valtaoikeudet määritellään ja turvataan. Toisaalta perustuslain muuttamisprosessia voi tarkastella liittovaltiollisesta näkökulmasta, jolloin pääpaino on sillä, että perustuslain muuttaminen tapahtuu osavaltioiden enemmistön hyväksynnällä. Monissa nykyaikaisissa federalismin määritelmissä korostetaan myös demokratiaa; kansalaisten vaalilla valitsemilla instituutioilla on oltava valtaa liittovaltion sekä osavaltioiden päätöksenteossa. Lisäksi osavaltioiden tulisi vaikuttaa liittovaltion päätöksentekoon liittoparlamentin toisen kamarin kautta. (Raunio 2002, 27.)

Federalismia on mahdollista tarkastella myös abstraktimmalla tasolla. Rüdiger Görner näkee federalismissa kulttuurisen ja henkipoliittisen (geistig-politisch) ulottuvuuden, joka luo toimintatilaa politiikan muotoutumiselle. Hän pitää tärkeänä federalismin pluralisoivaa ominaisuutta eli erilaisuuden ja moninaisuuden sallimista ja toisaalta yhteistyön korostumista. Görner korostaakin federalismin pluralektiikkaa eli ymmärrystä moninaisuudelle, joka ilmenee erilaisten osien interaktiona ja monien tulkintana, josta kehittyy poliittinen rakenne. Hän luonnehtii federalismia poliittiseksi elämänmuodoksi (Lebensform), joka käsittää liittovaltiollisen periaatteen kulttuurisen ulottuvuuden ja eri rakenneosien kommunikation päätöksenteossa. (Görner 1996, 8-17, 34.) Görnerin määritelmää on helppo kritisoida abstraktiudesta, mutta sen ansiona voidaan pitää juuri yleisyyttä, joka ei kiinnity yksittäisiin institutionaalsiin järjestelyihin tai tiettyjen olemassa olevien liittovaltioiden rakenteisiin.

Federalismin tutkimuksessa on vaikea välttyä kiinnittymästä tiettyihin liittovaltiomalleihin liittovaltiota ja federalismia määriteltäessä. Arthur Benz kiinnittää huomiota siihen, että federalismia tutkittaessa tutkimuskohteen ymmärtäminen riippuu käytetyistä teorioista ja kontekstista. Tällöin federalismikäsitteisiin liitetään helposti normatiivisia elementtejä tai toisaalta yksittäisiä havaintoja yleistetään koskemaan kaikkia liittovaltioita, vaikka ne liittyisivät yhteen nimenomaiseen liittovaltioon. Benz korostaa historiallis-institutionaalista federalismikäsitettä, joka kiinnittää huomiota valtio-organisaation ja yhteiskuntarakenteen vuorovaikutukseen. Federalismin dynamiikan ydin on yhtenäisyys ja erillisuus, mikä ilmenee lainsäädäntö- ja hallituselimien kaksijakoisuudessa. Lainsäädäntöä ja hallintoa luodaan sekä liittovaltion että osavaltioiden tasoilla ja federalismi kiteytyy tämän kaksikulotteisuuden luomaan jännitykseen. Liittovaltioiden erikoisluonne syntyy nimenomaan siitä, miten ne institutionaalisesti käsittelevät alueellisesta eriytymisestä ja valtiomuodosta johtuvia konflikteja. (Benz 2002, 17–18.)

Tässä tutkimuksessa federalismia käytetään kuvailevana käsitteenä viittaamaan tiettyyn poliittiseen järjestäytymisen malliin, jossa edellä esitettyjen federalismin määritelmien mukaan valtaa käytetään useilla eri tasoilla, osavaltioissa ja liittovaltion tasolla ja jossa eri tasoilla on oikeus omaan hallintoon ja lainsäädäntöön ja niiden asema ja oikeudet on määritelty perustuslaissa. Mikäli federalismi-käsitettä käytetään kuvaamaan poliittista ideologiaa, pyritään se tuomaan asiayhteydessä selvästi ilmi.

2.3.2. Federaatio ja konfederaatio

Federaatio ja federalismi ovat osittain päällekkäisiä käsitteitä, jotka kuitenkin federalismin tutkimuksessa usein eritellään. On tärkeää pohtia federaation määritelmää yksityiskohtaisemmin ja selvyiden

kannalta on hyödyllistä erotella **federaation** eli **liittovaltion** ja **konfederaation** eli **valtioliiton** käsitteiden välinen merkitysero. Valtioliiitoissa itsenäiset valtiot toimivat yhteistyössä solmimansa sopimuksen kautta siten, että ne siirtävät toimivaltaa yhteisille toimielimille. Toimivaltuudet määritellään liittosopimuksessa, mutta valtioliiton toimielimillä ei ole yleensä valtaa määrittellä omaa toimivaltaansa. Tällöin jäsenvaltioilla on laajat oikeudet kontrolloida valtioliiton toimintaa ja oikeus erota siitä. Liittovaltioissa puolestaan osavaltiot ovat pysyvästi luopuneet osasta itsemääräämisoikeuttaan ja siirtäneet valtaa liittovaltiolle. Siten osavaltiot ja liittovaltion hallinto kontrolloivat toisiaan ja liittovaltio on siinä suvereeni valtio. Eroaminen liittovaltiosta on yleensä mahdotonta yksipuolisesti eli yhden osapuolen aloitteesta. Kansalaisten asema on myös erilainen; liittovaltioissa kansalaiset ovat sekä osavaltioiden että liittovaltion kansalaisia, mutta valtioliitoissa kansalaiset ovat yleensä vain oman valtionsa kansalaisia eivätkä osallistu valtioliiton päätöksentekoon. (Raunio 2002, 14–16.)

Federaation eli liittovaltion tunnusmerkkejä käsiteltiin osittain jo edellä federalismin käsitteen yhteydessä, mutta on hyödyllistä selvittää liittovaltion määritelmää vielä tarkemmin. Tapio Raunion kokoomassa liittovaltion määritelmässä on viisi kriteeriä:

”(1) Valta on jaettu liittovaltion ja osavaltioiden kesken niin, että molemmilla on pysyvää toimivaltaa. (2) Vallanjako ja osavaltioiden asema on määritelty perustuslaissa, jonka muuttaminen edellyttää osavaltioiden enemmistön hyväksyntää. (3) Kansalaisten suorilla vaaleilla valitsemilla instituutioilla on ratkaisevaa valtaa liittovaltion ja osavaltioiden päätöksenteossa. (4) Osavaltiot osallistuvat liittovaltion päätöksentekoon liittoparlamentin toisen kamarin kautta. (5) Liittovaltiossa on erillinen riitojenratkaisujärjestelmä toimivaltakiistoja varten.” (Raunio 2002, 27.)

Raunion määritelmän etuna on sen selkeys ja mitattavuus. Määritelmän perusteella on melko helppo arvioida tietyn valtion valtiomuodon ”liittovaltiollisuutta” tai vertailla keskenään erilaisia liittovaltioita. Dag Anckar asettaa liittovaltioille myös viisi määritelmällistä kriteeriä. Liittovaltiojärjestelmästä on kyse, kun valtion alue on kokonaan tai suurilta osin jaettu pienempiin alueisiin, joilla on jonkinasteinen itsehallinto. Toiseksi, osavaltioille tai alueille on myönnettävä merkittävät valtaoikeudet esimerkiksi omaan lainsäädäntöön. Lisäksi liittovaltiollisen järjestyksen ja osavaltioiden aseman tulee olla turvattu perustuslaissa. Neljäs kriteeri on etnisten ja vähemmistöryhmien integrointi liittovaltiollisten rakenteiden avulla ja viimeiseksi kriteeriksi Anckar nimeää kaksikamarisen parlamentaarisen järjestelmän, jollainen löytyy useimmista olemassa olevista liittovaltioista. (Anckar 2003, 32.)

Federaation ja konfederaation suhdetta voidaan tarkastella myös niiden perustavien jäsenten ja näiden vapauden näkökulmasta. Daniel Elazar määrittelee federaatiot eli liittovaltiot sekä yksilöiden että po-

liittisten yhteisöjen yhteisöiksi, joissa molempien osien vapaudella on suuri merkitys. Esimerkiksi Yhdysvalloissa kansalaisten vapaus on ollut merkittävämpi painopiste kuin varsinaisten osavaltioiden vapaus. Konfederaatiot koostuvat vain poliittisista yhteisöistä, mutta niissä ensiarvoisen tärkeää on perustavien osien vapaus ja yksilöiden vapauksien suojelu nähdään nimenomaan näiden perustavien osien eli useimmiten valtioiden tehtävänä. (Elazar 2001, 51.) Edellä esitetyssä Wattsin jaottelussa sekä federaatiot että konfederaatiot kuuluivat samaan yläkäsitteeseen eli federalistisiin poliittisiin järjestelmiin. Ne ovat toisiaan muistuttavia järjestelmiä, mutta niiden ero on paikannettavissa yhteisten instituutioiden ja kansalaisten asemaan. Nykyaikana Euroopan unionia voidaan pitää konfederaationa, jolla on kuitenkin myös liittovaltiollisia piirteitä. (Watts 1998, 121–122.)

Federaation ja konfederaation tai liittovaltion ja valtioliiton välinen merkitysero lienee näiden tarkastelujen valossa selvä. Maailman liittovaltioiden määrä riippuu pitkälti tutkijasta ja tämän käyttämistä liittovaltion määritelmistä. Yleisimmin liittovaltioiden määrä vaihtelee alle ja yli kahdenkymmenen määritelmästä riippuen. Raunion kokoamassa liittovaltioluettelossa on painotettu edellä esitettyjen kriteerien ohella demokraattista hallintatapaa, poliittista vakautta ja liittovaltiollisten periaatteiden tosiasiallista toteutumista. Liittovaltioiksi lasketaan siten Argentiina, Australia, Belau, Belgia, Brasilia, Intia, Itävalta, Kanada, Malesia, Meksiko, Mikronesia, Saksa, Saint Kitts ja Nevis, Sveitsi, Venezuela, Venäjä ja Yhdysvallat. (Raunio 2002, 24–28.) Näiden kuudentoista liittovaltion poliittisissa järjestelmissä ja liittovaltiollisuuden asteessa on luonnollisesti eroja. Tutkimuksen kohteena oleva Saksan liittotasavalta lasketaan vertailevassa federalismin tutkimuksessa säännönmukaisesti liittovaltioiden joukkoon.

2.4. Liittovaltioiden keskeiset ominaisuudet ja instituutiot

2.4.1. Liittovaltion perustamisen syitä

Liittovaltioiden syntymiseen johtavia syitä ja olosuhteita on pohdittu federalismin tutkimuksen piirissä runsaasti. Teorioihin liittovaltiojärjestelmien synnystä ovat vaikuttaneet myös käytännön kokemukset. William Riker pitää tärkeänä tekijänä kaikkien liittovaltiosopimusten (federal bargain) synnyssä osallisten sopimushalukkuutta. Hän nimeää liittovaltioiden perustamiselle kaksi motiivia, alueellisen kontrollin laajentamisen ja suojan tavoittelun sekä uusien toimintamahdollisuuksien luomisen. Alueellista valtaa laajentamalla toimijat hankkivat lisää vaikutusvaltaa ulkopuolisiin toimijoihin nähden. Suojan hakeminen liittyy sotilaalliseen valmiuteen tai puolustukseen ja uudet toimintamahdollisuudet merkitsevät esimerkiksi kaupankäynnin alueella laajempia markkinoita. Rikerin mukaan nämä ehdot tai mo-

tiivit ovat läsnä kaikissa liittovaltiosopimuksissa. (Riker 1964, 12–13.) Kuten myöhemmin tullaan osoittamaan, on eräissä liittovaltioiden syntytilanteissa havaittavissa myös erilaisia motiiveja.

Liittovaltion perustamistavat voidaan jakaa kolmeen luokkaan. Liittovaltiomuodosta voidaan päättää valtion itsenäistymisen yhteydessä, jolloin hallitusmuodosta päättäminen on osa itsenäistymisprosessia. Toiseksi, aikaisemmin itsenäiset valtiot voivat yhdistyä liittovaltioksi solmimalla sopimuksen. Myös aikaisemmin yhtenäisestä valtiosta voi muodostua liittovaltio, mikäli se hajauttaa valtaansa siten, että alueista tulee osavaltioita, joiden asema on omine toimivaltuuksineen tunnustettu. Federalismin klassisen tulkinnan mukaan liittovaltio perustuu tasa-arvoisten toimijoiden vapaaehtoiseen sopimukseen, mutta on huomattava, että liittovaltiomuotoa on myös istutettu valtioihin erityisesti kolonialismin yhteydessä. (Raunio 2002, 51–52.) Liittovaltio on myös usein liitetty maantieteellisesti laajoihin ja useita etnisiä ryhmiä sisältäviin alueisiin. Perustamisen argumentteina on lisäksi pidetty alueiden eli osavaltioiden aseman turvaamista sekä vähemmistöjen suojelua, kansalaisten parempia vaikutusmahdollisuuksia poliittisessa päätöksenteossa, innovatiivisuutta ja taloudellista tehokkuutta. Näitä asioita on yleensä pidetty federalismin etuina yhtenäisvaltioihin nähden. (Emt., 34–35.)

Alfred Stepan on eritellyt erilaisia liittovaltion syntymistapoja syntyprosessiin liittyvän logiikan ja tarkoituksenmukaisuuden perusteella. Edellä esitetyn Rikerin federal bargain -mallin Stepan määrittelee coming-together-federalismiksi, jossa aiemmin itsenäiset yksiköt liittoutuvat kootakseen yhteen voimavaransa. Samalle ne luopuvat osasta suvereniteettiaan ja solmivat liittosopimuksen omasta tahdostaan. Yhdysvaltojen malli on Stepanin mukaan esimerkki coming-together-federalismista. Vaikka Yhdysvallat on toiminut federalismin mallimaana monille myöhemmin muodostuneille liittovaltioille, perustuvat useimmat liittovaltiot toisenlaiselle syntylogiikalle. Monissa tapauksissa, kuten Belgiassa ja Intiassa, liittovaltio on syntynyt tilanteessa, jossa olemassa oleva yhtenäisvaltio hajauttaa valtaa valtion säilyttämiseksi. Vaikuttimena ovat usein merkittävät etniset ja kielelliset ryhmät valtion sisällä, jolloin vallan hajauttaminen nähdään ainoana ratkaisuna valtion yhtenäisyyden takaamiseksi ja eri ryhmien irtaantumispyrkimysten estämiseksi. Tällaista tilannetta Stepan kutsuu holding-together-federalismiksi. Edellä mainittujen syntytapojen lisäksi hän nimeää putting-together-federalismin, jossa epädemokratinen keskusvalta pyrkii pakkovaltaa käyttäen luomaan monikansallisen valtion. Historiallisena esimerkkinä toimii Neuvostoliitto. (Stepan 2005, 257–258.)

Liittovaltion perustaminen voi täten olla myös keino säilyttää valtiollinen yhtenäisyys monien ja toisistaan eroavien osien yhteisössä. Liittovaltion syntyprosessin logiikalla on usein myös vaikutusta vallan-

jakoon ja osavaltioiden toimivaltuuksiin liittovaltion sisällä. Yhdysvaltoja perustettaessa toimijoina oli kolmetoista suvereenia ja etnisesti sekä kielellisesti hyvin yhtenäistä yksikköä. Tällöin luonnollinen ratkaisu vallanjaossa oli symmetria eli kaikilla osavaltioilla on perustuslaissa samat oikeudet ja toimivaltuudet. Tilanne ei kuitenkaan ole sama monissa holding-together-logiikkaan perustuvissa liittovaltioissa. Tällöin liittovaltio on voitu luoda esimerkiksi Intian tavoin perustuslakia säätävässä kokouksessa eikä osavaltioiden välisellä sopimuksella. Etnisesti ja kielellisesti kirjavissa liittovaltioissa eri ryhmien tarpeet ja asema voivat olla erilaisia ja tämä seikka heijastuu myös niiden toimivaltuuksissa. Vallanjako voi siten olla asymmetrinen; kaikilla osavaltioilla ei ole samanlaisia toimivaltuuksia ja liittovaltiolla voi esimerkiksi olla oikeus perustaa täysin uusia osavaltioita. (Stepan 2005, 257–258.)

Erilaiset historialliset ja kulttuuriset olosuhteet kytkeytyvät myös liittovaltioiden syntyyn. Monikulttuurisuudesta ja eri alueiden erilaisista intresseistä voi luonnollisesti muodostua yhteiskunnallisia konflikteja. Holding-together-federalismin näkökulma on nimenomaan eri ryhmien välisten konfliktien estäminen. Liittovaltiollisen järjestelmän valitsemisen syynä voi siten olla konfliktien hallinta ja ratkaisu. Alain-G. Gagnonin mukaan federalismia voidaan käyttää konfliktien julkituomiseen, ratkaisujen luomiseen ja kompromisseja edistävien kannustimien tuottamiseen. Federalismin jo edellä mainittu tehtävä vähemmistöjen ja alueellisten intressien suojelijana on merkittävä seikka, mutta federalismi ei sinällään takaa vähemmistöjen turvattua asemaa, mikä tarkoittaa käytännössä sitä, ettei kansallisilla vähemmistöillä ole liittovaltioissa välttämättä laajaa itsehallintoa ja laillisesti vahvistettua asemaa. (Gagnon 1993, 19–26.)

2.4.2. Federalismin instituutiot

Federalismille ja liittovaltioille tyypillisiä instituutioita on hyödyllistä tarkastella erityisesti niiden instituutioiden kautta, jotka poikkeavat yhtenäisvaltioiden vastaavista instituutioista tai joiden merkitys liittovaltiollisen järjestelmän toiminnalle on oleellinen. Jo edellä esitetyissä federalismin ja liittovaltion määritelmässä korostui perustuslain merkitys ”instituutioiden instituutiona”.

Perustuslaki. Federalismin ja liittovaltioiden määritelmässä perustuslain merkitys kiteytyy liittovaltiollisen järjestyksen ja osavaltioiden aseman tunnustamiseen ja vahvistamiseen. Federalismin tutkimuksessa korostetaan usein juuri osavaltioiden perustuslaillista autonomiaa liittovaltion kriteerinä. Perustuslaillisuuden (constitutionalism) ydin liittovaltiollisissa järjestelmissä on osavaltioiden autonomian ohella niiden edustautuminen liittovaltion päätöksenteossa. Näitä osavaltioiden saamia takuita voidaan

kutsua käsitteellä ”constitutional entrenchment”, joka on käännettävissä perustuslailliseksi juurruttamiseksi tai linnoittamiseksi. (Burgess 2000, 26.) Linnoittaminen on sikäli kuvaava käänös, koska se kuvaa perustuslain vaikeutettua muuttamismenettelyä verrattuna tavallisiin lakeihin. Osavaltioiden aseman ja oikeuksien muuttamiseen tarvitaan siten vähintään yksi määränemmistö päätös. Lain merkitys federalismille yleisellä tasolla ei jää vain vallan jaon vahvistamiseen. Lain avulla voidaan edistää ja suojella federalistisia arvoja pitkällä aikavälillä. Tämä voi tapahtua lainsäädännön luomilla osavaltioiden osallistumis- ja kannanotto-oikeuksilla ja menettelytapasäädöksillä, joiden tehtävä on varmistaa erilaisten intressien huomioon ottaminen päätöksenteossa. Lisäksi laki voi asettaa federalismin kriteereitä, joiden perusteella liittovaltion poliittisen prosessin tuotoksia voidaan arvioida myös oikeudellisesta näkökulmasta. (Bermann 2001, 192–193.)

Kaksikamarinen parlamentti. Useissa liittovaltion määritelmässä (edellä esim. Anckar ja Raunio) korostuu myös kaksikamarisen parlamentin asema keskeisenä liittovaltion instituutiona. Parlamentin toinen kamari on osavaltioiden vaikutusväylä liittovaltion päätöksenteossa. Ylähuone tai senaatti voi olla valtaoikeuksiltaan heikompi kuin varsinainen alahuone, jossa liittovaltion kansalaiset ovat suoraan edustettuina. Toisen kamarin valtaoikeudet ja äänen jakautuminen osavaltioiden kesken vaihtelevat liittovaltioittain. (Raunio 2000, 107.) Duchacekin laatimissa federalismin kriteereissä bikameralismi ja epätasa-arvoisten osavaltioiden tasa-arvoinen edustautuminen toisessa kamarissa muodostavat yhden kriteerin. Kriteeri heijastelee Yhdysvaltain mallia, jossa osavaltioilla on suhteellinen edustus parlamentin alahuoneessa ja tasa-arvoinen edustus ylähuoneessa. (Duchacek 1970, 244.) Monissa liittovaltioissa edustautuminen ja ylähuoneen jäsenten valinta on ratkaistu toisin. Yhdysvalloissa senaattorit valitaan kansanvaalilla, mutta Saksassa liittoneuvoston jäsenet ovat osavaltioiden hallitusten nimittämiä ja osavaltioiden äänimäärä ylähuoneessa suhteutuu niiden väkilukuun. Toisen kamarin edustautumisjärjestelmä ja valtaoikeudet vaikuttavat liittovaltion poliittisen järjestelmän demokraattisuuteen, sillä alueiden vallan lisääminen ja osavaltioiden ylliedustautuminen toisessa kamarissa loukkaavat väistämättä kansanvaltaisuuden periaatetta (Stepan 2005, 259).

Perustuslaillinen tuomioistuin/liittovaltion tuomioistuin. Useimmissa liittovaltioissa on oikeudellinen riitojenratkaisujärjestelmä, jonka tehtäviin kuuluvat osavaltioiden ja liittovaltion välisten oikeudellisten kiistojen ratkaisu ja perustuslaillisuuden arviointi. Tehtävää varten voi olla olemassa erityistuomioistuin tai tavalliset oikeusistuimet voivat huolehtia siitä. Mikäli erityinen liittovaltiollisiin kiistoihin erikoistunut tuomioistuin on olemassa, ovat sen jäsenet todennäköisesti liittovaltion poliittisten toimielinten nimittämiä. (Raunio 2000, 77.) Tällaisen tuomioistuimen olemassaolo on laskettu myös yhdeksi

liittovaltion kriteeriksi. Tuomioistuinta pidetään tärkeänä puolueettomana toimijana, joka tarvittaessa voi tulkita perustuslakia ja ratkaista toimivaltakiistoja. Osavaltioiden ja liittovaltion väliset selkkaukset ovat usein sekä poliittisesti että oikeudellisesti kiistanalaisia ja tuomioistuinten jäsenten poliittisissa elimissä tapahtuvat nimitykset voivat herättää kysymyksen tuomioistuimen puolueettomuudesta. (Duchacek 1970, 255.)

Yhdysvalloissa ei ole erillistä perustuslaillista tuomioistuinta, vaan ylin oikeusaste Supreme Court ratkaisee myös liittovaltiojärjestelmään ja perustuslakiin liittyvät kiistat. Saksassa tehtävää hoitaa erillinen tuomioistuin Bundesverfassungsgericht eli liittotasavallan perustuslaillinen tuomioistuin. Kaikissa liittovaltioissa perustuslaillisilla tuomioistuimilla on ollut valtaa keskittävä vaikutus. Vaikka tuomioistuimien yhtenä tehtävänä on pidetty oikeuden ja lain yhtenäistämistä, ovat päätökset usein lisänneet samalla liittovaltion valtaa. Toisaalta esimerkiksi Kanadassa ja Australiassa tehdyt tutkimukset ovat osoittaneet, että tuomioistuimet ovat usein vain vahvistaneet jo olemassa olevia käytäntöjä. Joka tapauksessa tuomioistuimet voivat liittovaltioissa olla melko vahvoja veto-toimijoita eli toimijoita, joilla on halutessaan mahdollisuus estää muutokseen tähtääviä poliittisia päätöksiä. (von Beyme 2007, 81–82.)

Liittovaltioissa on luonnollisesti monia muitakin merkittäviä instituutioita. Liittovaltion hallitus, osavaltioiden hallitukset ja parlamentin alahuone ovat poliittisesti tärkeitä toimijoita, mutta koska tässä esityksessä ei ole mahdollista käsitellä yksityiskohtaisesti kaikkia institutionaalisia rakenteita, on perusteltua esitellä ne, jotka federalismin näkökulmasta ovat merkityksellisimpiä ja omaleimaisimpia. Liittovaltioiden todellisuudessa esiintyy paljon myös epämuodollisia (ja muodollisia) yhteistyöfoorumeita ja -elimiä, joten on perusteltua tarkastella hallitustenvälisiä suhteita liittovaltioissa ja järjestelmän sisäistä dynamiikkaa.

2.4.3. Vallan symmetria osavaltioiden välillä

Vallanjakokysymykset muodostavat federalismin teorioiden ytimen ja erilaisilla federalismikäsitteillä on yhteys erilaisiin vallanjaon malleihin. Vallanjakoa tarkastellaan tässä yhteydessä ensin sen yleisten piirteiden ja teorioiden ja lopulta yksityiskohtaisemmin eri politiikka-alueiden osalta. Toisaalta vallanjakoa voidaan tarkastella osavaltioiden ja liittovaltion välisen toimivalta- ja tehtäväjaon näkökulmasta; toisaalta vallanjakoa voidaan tarkastella osavaltioiden keskinäisen valtatasapainon kautta. Ensimmäisen keski-tytään jälkimmäiseen näkökohtaan. Keskeinen ja tutkimuksessa usein esiintyvä kysymys liittovaltioiden vallanjaosta liittyy jo edellä mainittuun **vallanjaon symmetriaan** tai **epäsymmetriaan**. Liittoval-

tioissa epäsymmetrialla tai asymmetrialla tarkoitetaan osavaltioiden välisiä ja toisaalta osavaltioiden ja liittovaltion suhteeseen liittyviä eroja osavaltioiden ominaisuuksissa, vallassa ja suhteessa liittovaltioon. **Poliittisena asymmetriana** voidaan pitää osavaltioiden suhteellisen vallan vaihtelua, joka useimmiten johtuu koosta, väestöstä, taloudellisesta tilanteesta, kulttuurista tai sosiaalisista eroista osavaltioiden välillä. Konstitutionaaliseksi eli **perustuslailliseksi epäsymmetriaksi** kutsutaan vallan vaihtelua, joka koskee eri osavaltioiden perustuslaillisia valtaoikeuksia. (Watts 1998, 123.)

Edellä esitetty lajittelu voidaan myös tehdä käsitteiden de jure -epäsymmetria ja de facto -epäsymmetria kautta. Tällöin de jure -epäsymmetrialla viitataan oikeudellisiin poikkeavuuksiin, jotka laeissa asettavat erilaisia oikeuksia eri liittovaltion osille. De facto -epäsymmetriassa kyse on poliittisesta epäsymmetriasta. Symmetristä federalismia, jossa kaikki liittovaltion osayksiköt olisivat oikeudellisen asemansa ja suhteellisen vaikutusvaltansa osalta samanlaisia voidaan pitää ideaalina, joka ei juuri toteudu olemassa olevissa liittovaltioissa. (von Beyme 2007, 17, 40.) Liittovaltioissa osavaltioiden välinen poliittinen symmetria olisi ehkä saavutettavissa valtioissa, jotka ovat etnisesti ja kielellisesti yhtenäisiä ja joissa osavaltiot olisivat rakenteeltaan samanlaisia. Perustuslaillinen epäsymmetria osavaltioiden ja liittovaltion suhteessa voi ilmetä monella tavalla. Osavaltioiden oikeudellinen asema voi vaihdella perustuslaissa ja toisaalta osavaltioiden omat perustuslait saattavat olla hyvin erilaisia. Ne voivat joissain liittovaltioissa olla jopa liittovaltion perustuslain kanssa yhteen sopimattomia. (Emt., 41–44.) Tietty alue liittovaltiossa voi nauttia laajempaa itsemääräämisoikeutta kuin muut. Lisäksi osavaltioiden edustus parlamentin toisessa kamarissa voi olla epäsymmetristä. Esimerkiksi Yhdysvalloissa parlamentin toisessa kamarissa eli senaatissa osavaltiot ovat tasavertaisesti edustettuina, kun taas Saksassa liittoneuvostossa osavaltioiden äänet lasketaan suhteessa osavaltion asukaslukuun. (Emt., 61–66.)

Poliittinen asymmetria liittovaltioissa voi johtua monista tekijöistä, joista edellä mainittiin esimerkiksi osavaltion koko, väestö, kulttuuri ja taloudellinen tilanne. Poliittisen asymmetrian merkitystä liittovaltion poliittiselle järjestelmälle käytännössä ei tule aliarvioida. Esimerkki Saksan liittotasavallassa osavaltiot vastaavat liittovaltion lainsäädännön toimeenpanosta. Osavaltiot pystyvät käytännössä ja resurssiansa puitteissa käyttämään melko paljon harkintavaltaa lainsäädännön toimeenpanossa. Tällöin perustuslain henkeä ja kirjainta saatetaan soveltaa käytännössä aivan eri tavoin eri osavaltioissa. Liittovaltion sisäinen poliittinen asymmetria voi johtaa äärimmillään jonkin tietyn osavaltion hegemoniaan liittovaltion sisällä tai jopa ”räjähdykseen” eli yhteiskunnallisiin levottomuuksiin. Tämä mahdollisuus liittyy etenkin monikulttuurisiin liittovaltioihin ja tilanteisiin, joissa toimijoiden valtaoimavarojen ja

intressien välillä vallitsee epätasapaino. (Duchacek 1970, 278.) Toisaalta federalismia voidaan käyttää hallinnollisena työkaluna konfliktien estämisessä ja ratkaisemisessa, kuten edellä osoitettiin.

Monikulttuurisuuden liittyvästä asymmetriasta esimerkki on Kanadan maantieteellisesti suurin provinssi Quebec, jonka väestön enemmistö on ranskankielinen. Kielen lisäksi Quebec eroaa muista englanninkielisistä provinseista historiansa ja kulttuurinsa perusteella. Quebecin kielellisen ja kulttuurisen omaleimaisuuden säilyttäminen on ollut erityisesti 1900-luvun jälkipuoliskolla poliittisesti merkittävä kysymys Kanadassa ja provinssissa äänestettiin sekä 1980- että -90-luvulla alueen itsenäistymisestä. Itsenäistymispyrkimykset eivät kuitenkaan saaneet riittävää kannatusta, mutta lopputuloksena Kanadan parlamentti tunnusti Quebecin aseman erityislaatuisena kansakuntana Kanadan sisällä. (Government of Canada 2008.) Toisenlaista poliittista asymmetriaa edustavat kulttuurisesti melko homogeenisen Saksan osavaltiot. Väestöllisesti suurimmassa osavaltiossa Nordrhein-Westfalenissa oli vuonna 2006 n. 18 miljoonaa asukasta, kun vähäväkisimmässä osavaltiossa Bremenissä oli n. 660 000 asukasta (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2008). Näin mittavat erot osavaltioiden välillä luovat luonnollisesti asymmetriaa niiden valtaresursseihin, joista vähimpänä ei voida pitää taloudellisia resursseja. Saksan osalta osavaltioiden välisiä eroja ja valtasuhteita käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa.

2.4.4. Puhdas ja yhteistoiminnallinen federalismi - hallitusten välisten suhteiden erilaiset mallit

Vallanjaon näkökulmasta liittovaltiot voidaan eritellä myös **puhtaan/duaalisen federalismin** tai **yhteistoimintafederalismin eli kooperatiivisen federalismin** edustajiksi. Puhtaana federalismina on pidetty liittovaltioita, joissa osavaltioiden ja liittovaltion suhde on etäinen ja molemmat toimivat itsenäisesti omilla toimivaltuusalueillaan. Yhteistoimintafederalismissa liittovaltion ja osavaltioiden suhde on läheinen ja ne harjoittavat tiivistä poliittista ja hallinnollista yhteistyötä esimerkiksi yhteisten toimielinten ja toimivaltuuksien kautta. Täysin puhdasta federalismia ei juuri esiinny olemassa olevissa liittovaltioissa. (Raunio 2002, 73–81.) Kooperatiivisen federalismin juuret ovat Yhdysvalloissa, jossa käsite kehittyi 1960-luvulla. Yhteistoimintafederalismista kaavailtiin vastalääkettä liittovaltion voimistuvaan valtaan osavaltioihin nähden. Daniel J. Elazar korostaa sitä, että yhteistoiminnallinen federalismi ei ole teoria, vaan tekniikka. Kyseessä on menetelmä, jonka avulla liittovaltiolliset järjestelmät säilyttävät toimintakykynsä lisääntyvän keskinäisriippuvaisuuden olosuhteissa. (Elazar 2001, 40–41.) Saksankielisessä kirjallisuudessa yhteistoiminnallisen federalismin toimivaltuuksia sekoittavaa ja yhteen punovaa ominaisuutta kutsutaan käsitteellä ”Politikverflechtung”, joka tarkoittaa nimensä mukaisesti politiikan yhteen kietoutumista. (Münch & Meerwaldt 2002.)

Niin liittovaltiot kuin yhtenäisvaltiotkin ovat kohdanneet viime vuosikymmeninä monia rakenteellisia muutoksia ja haasteita, esimerkiksi globalisaation muodossa. Kooperatiivinen federalismi on ollut monissa liittovaltioissa vastaus näihin monitasoisiiin haasteisiin. Institutionaaliset rakenteet ja poliittinen prosessi ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa liittovaltioissakin ja osana tätä vuorovaikutusta ovat hallitustenväliset suhteet (intergovernmental relations) ja monet tiettyihin politiikan aloihin tai yhteiskunnallisiin ongelmiin keskittyvät yhteistyöprosessit. Lopputuloksena on eri hallinnontasojen, instituutioiden ja prosessien yhteen kietoutuminen, mikä lisää poliittisen järjestelmän monimutkaisuutta. (Chapman 1993, 71.) Keskeistä on, että yhteistoiminnallinen federalismi nähdään tässä näkökulmassa ongelmanratkaisukeinona, joka perustuu yhteistyöhön ja keskinäisriippuvuuden myöntämiseen.

Uudenlaisten ongelmien ratkaisemiseksi voi syntyä ”policy-areenoita”, joilla esimerkiksi liittovaltion, osavaltioiden ja kuntien hallintojen edustajat voivat neuvotella poliittisista ja hallinnollisista kysymyksistä. Tällaisilla areenoilla tehdään usein myös päätöksiä ja niistä voi muodostua kvasirakenteita ja lopulta muodollisia toimielimiä. Saksassa tämä kehitys tiivistyy Politikverflechtung-ilmiöön. Tällöin eri osien välinen keskinäisriippuvuus kasvaa, mikä liittovaltiossa on ongelmallista alueellisen itsenäisyyden ja vallanjaon kannalta. Samalla päätöksenteossa voi korostua nk. federatiivinen tekijä (federal factor), jolloin käsiteltävän kysymyksen poliittinen tärkeys ja se, miten osavaltiot tai alueet voivat lisääntyvän keskinäisriippuvuuden olosuhteissa säilyttää itsenäisyytensä, määrää päätöksentekoprosessin kulkua ja lopputulosta. (Chapman 1993, 76–77.) Eri hallinnon tasojen keskinäisriippuvuus ja yhteispäätökset vaikuttavat luonnollisesti poliittisen prosessin läpinäkyvyyteen ja nopeuteen.

Yhdysvalloissa kritisoitiin 1960-luvun lopulla yhteistoiminnallista federalismia jopa pakkovaltaisuudesta (coercive federalism), sillä ennen tasaveroisten kumppaneiden eli osavaltioiden ja liittovaltion välinen yhteistyö oli muuttumassa hierarkkiseksi systeemiksi, jota johti liittovaltion hallinto. Daniel J. Elazarin mukaan systemaattinen yhteistoiminnallisen federalismin malli ei määritä, millaista yhteistyötä eri hallintoyksikköjen on tehtävä, vaan se ilmaisee yhteistyön välttämättömyyden. Liittovaltiollisten suhteiden perustana on nimenomaan kumppanuus, sopimuksellisuus ja neuvottelu. (Elazar 1991, 68–69.) Keskeistä on yhteistoiminnasta neuvottelemisen, pakkovallan vähentämisen ja suostumuksen maksimointi. Neuvotteluun kuuluvan jakamisen ja sopimisen haittana on se, että yhteistoiminnallisesta federalismista voi tulla kartellinomaista, jolloin liittovaltion sisäisissä suhteissa voi syntyä myös monopoleja tai oligopoleja, kun tietyt toimijat määrittelevät politiikan suunnan. Kartellinomaisuutta voidaan kuitenkin estää järjestelmään syntyvien uusien toimintatilojen, toistuvien vaalien ja vallanjaon muodollisten rajojen vaalimisen avulla. (Emt., 74.)

Tämänhetkisessä federalismikeskustelussa merkittävä teema on kooperatiivisen federalismin haastajaksi noussut nk. **kilpailullinen federalismi** tai federalismin taloudellinen teoria. Kilpailullisen federalismin teorioille tyypillistä on taloudellisen tehokkuuden ja yksilöllisen valinnan painottaminen. Ajatuksena mainituissa teorioissa on, että yksilöt voivat tavoitella omia etujaan myös äänestämällä jaloillaan eli valitsemalla asuinpaikkansa ja osavaltionsa sen mukaan mikä osavaltio tarjoaa parhaimmat kollektiiviset hyödykkeet, kuten terveydenhuollon tai koulutuksen. Tällöin osavaltiot kilpailevat keskenään asukkaista, yrityksistä ja investoinneista, minkä nähdään tuottavan parhaita mahdollisia poliittisia ja taloudellisia ratkaisuja. Lähtökohtana on luonnollisesti se, että liittovaltion ja osavaltioiden toimivaltuudet on selkeästi eroteltu ja että osavaltioilla on toimivaltaa määrätä budjetistaan ja tuloistaan, jolloin todellinen kilpailu (myös verokilpailu) on mahdollista. Kilpailullisessa federalismissa korostetaan myös tarvetta minimoida valtion interventiot markkinatalouteen ja painotetaan kustannus-hyöty-suhteen kehittämistä. (Benz 2002, 15, 35.)

Tällä tavoin klassiseen ajatukseen eriytetystä federalismista on liitetty myös taloudellinen aspekti. Osavaltioita voidaan tarkastella myös ”demokratian laboratorioina” eli erilaisten poliittisten ratkaisujen kokeilualustana. Yhdysvalloissa ajatukset demokratian laboratorioista on erityisesti liitetty talouspoliittisten ongelmien ratkaisemiseen; on käytännöllistä ja taloudellista kokeilla erilaisia politiikan välineitä yhdessä osavaltiossa ja vasta kokeilun onnistumisen jälkeen laajentaa ko. ratkaisumallien soveltamisalaa koko liittovaltioon. (Osborne 1988, 2.)

Liittovaltioissa voi esiintyä kahdenlaista kilpailua eri hallintojen välillä. Hallitustenvälisellä kilpailulla (intergovernmental competition) käsitetään kilpailu eri valtaoikeudet omaavien hallintoyksikköjen välillä. Tällaista kilpailua on esimerkiksi osavaltioiden ja liittovaltion sekä osavaltion ja sen paikallishallintojen välinen kilpailu. Hallintoalueiden välinen (interjurisdictional) tai horisontaalinen kilpailu viittaa puolestaan kilpailuun samoin valtaoikeuksin varustettujen hallintojen välillä. (Kenyon & Kincaid 1991, 1-2.) Merkittävimmän osavaltioiden välistä kilpailua kuvaavan mallin kehitti vuonna 1956 Charles Tiebout, jonka mukaan kansalaisten liikkuvuus yhdistettynä osavaltioiden väliseen kilpailuun johtaa julkisten resurssien tehokkaaseen käyttöön. Julkisten voimavarojen kohdentamisessa oli Tieboutin mukaan käytettävä markkinamekanismia, jossa toimijat olivat kuluttaja-äänestäjiä (consumer-voters) ja hallituksia. On huomattava, että Tieboutin mallissa lähtökohtana olivat täydellisen kilpailun olosuhteet, jossa kuluttajat ovat täysin tietoisia eri palveluntarjoajien ominaisuuksista ja kustannusrakenteista, eikä kilpailulle ole esteitä. (Emt., 10.) Mallia voi luonnollisesti kritisoida siitä, että kansalaiset, samoin kuin

kuluttajat markkinoilla, ovat harvoin täysin tietoisia kaikista vaihtoehdoista ja niiden ominaisuuksista. Taloudelliset kysymykset ovat lisäksi vain yksi tekijä asuinpaikan valinnassa.

Yrityksille ja pääomalle sen sijaan taloudelliset kysymykset ja verotus ovat tärkeitä. Albert Bretonin mukaan hallitusten hintakilpailu ja esimerkiksi verojen säätely tiettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi ovat osoitus osavaltioiden tai alueiden välisestä kilpailusta. Tällöin osavaltioiden hallitukset käyttävät erilaisia tukia, verovähennyksiä tai matalia veroasteita houkutellessaan pääomaa ja työvoimaa. (Breton 1991, 42.) Kilpailun hyödyistä ja haitoista on federalismin tutkimuksessa monia näkemyksiä. Toisaalta alueiden välinen kilpailu voi tuottaa tehokkaampaa hallintoa. Toisaalta osavaltiot tai alueet saattavat vaarantaa tulorakenteensa ja veropohjansa esimerkiksi erityisen matalalla verotuksella, kun tavoitteena on työpaikkojen ja investointien säilyttäminen omalla alueella. Tällöin aluehallinnoille voi kiusaukseksi muodostua sosiaaliturvasta ja palveluista tinkiminen, joka johtaa nk. race-to-the-bottom -ilmiöön. Tällöin kilpailun seuraukset ovat negatiivisia palvelujen ja hyvinvointirakenteiden heikentyessä kiihtyvässä vauhdissa. (Oates 2004, 27.) Kilpailullisen federalismin ydinkysymyksistä useimmat ovat taloudellisia kysymyksiä, joten se kytkeytyy tiiviisti myös myöhemmin esiteltävään fiskaalisen federalismin malliin.

Yhteistoiminnallisessa ja kilpailullisessa federalismissa on siten nähtävissä kaksi erilaista mallia tai käsitystä siitä, millaiset suhteet liittovaltion osilla keskenään voi olla ja miten yhteiskunnallisia ongelmia liittovaltiossa voidaan lähestyä. Yhteistoiminnallisen federalismin näkökulmasta ratkaisuja erilaisiin ongelmiin etsitään eri osien välisestä yhteistyöstä ja suuren skaalan eduista. Kilpailullisen federalismin näkökulmasta ratkaisuja haasteisiin etsitään ensisijaisesti osavaltiotasolla ja omaehtoisesti, minkä seurauksena voidaan löytää paras mahdollinen ratkaisumalli, jota tarvittaessa voidaan myöhemmin soveltaa laajemmalti. Näillä vallanjakoon ja hallitusten välisiin suhteisiin liittyvillä malleilla on epäilemättä yhteys erilaisiin käsityksiin siitä, millainen on hyvä liittovaltio ja millaisia päämääriä liittovaltiollisella vallanjaolla tavoitellaan.

2.4.5. Vallanjako liittovaltion sisällä politiikka-aloittain

Liittovaltion ja sen osavaltioiden välistä vallanjakoa voidaan tarkastella kolmen näkökohdan kautta. Vallanjaon olemuksen määrittävät kysymykset, mikä kuuluu **liittovaltion toimivaltaan**, mitkä asiat kuuluvat **liittovaltion ja osavaltioiden yksinomaisiin toimivaltoihin** ja missä asioissa liittovaltiolla ja osavaltioilla on **päällekkäistä toimivaltaa**. Monien liittovaltioiden perustuslaeissa todetaan, että laissa

määrittelemättömät asiat (nk. jäännöskompetenssi) kuuluvat osavaltioiden toimivaltaan. Tällöin perustuslaissa tarkoituksena ei ole yksityiskohtaisesti eritellä kaikkia osavaltion tehtäviä ja toimivaltoja, vaan pikemminkin määrätä niistä asioista, jotka eivät niihin kuulu. (Raunio 2002, 83–84.)

Liittovaltioiden perustuslaeissa määritellään yleensä liittovaltion ja osavaltioiden toimivalta-alueet. Ivo D. Duchacek pitää yhtenä federalismin mittapuuna sitä, että liittovaltiolla on yksiselitteinen toimivalta ulko- ja puolustuspolitiikan hoidossa. Tämä kriteeri ei niinkään erottele liittovaltioita yhtenäisvaltioista, vaan täsmentää, onko kyseessä liittovaltio vai jonkinlainen allianssi tai valtioliitto. (Duchacek 1970, 208–209.) Yksityiskohtainen vallanjako luonnollisesti vaihtelee liittovaltioittain, mutta ulko- ja turvallisuuspolitiikan lisäksi useissa liittovaltioissa verotus, kauppapolitiikka ja kansalaisten perusoikeudet kuuluvat liittovaltion yksinomaisen toimivallan piiriin. Osavaltiot puolestaan usein huolehtivat koulutuksesta ja kulttuurista, järjestyksen ylläpidosta sekä terveydenhuollosta. (Raunio 2002, 86.) Liittovaltion toimivaltuudet liittyvät, kuten edellä on osoitettu, yleensä tehtäviin, joilla on merkitystä koko liittovaltiolle kokonaisuutena ja suhteessa ulkopuolisiin toimijoihin ja toisaalta tehtäviin, joista osavaltioille ei ehkä olisi edellytystä selvittää itsenäisesti.

Perustuslaissa säädetyt toimivaltuudet voivat kuitenkin liittovaltion poliittisessa käytännössä toteutua eri tavoin. Duchacekin laatimissa federalismin kriteereissä viimeinen kriteeri on selkeä vallanjako. Useimmiten vallaanjaossa on ”hämäriä alueita”, joissa liittovaltion ja osavaltioiden oikeudet ovat epäselviä. Tällaisia poikkeuksia ovat liittovaltion monopoli ulkosuhteissa, hätätilasäädökset, liittovaltion ja osavaltioiden päällekkäisen toimivallan alueet, nk. joustavat lakipykälät (elastic clauses) ja yleisellä tasolla perustuslain ja muiden säädösten sanallinen epämääräisyys. Ulkosuhteissa epäselvyyksiä voi aiheuttaa esimerkiksi osavaltioiden oikeus solmia sopimuksia ulkopuolisten tahojen kanssa. Hätätilasäädöksissä puolestaan merkittävimmät toimivaltuudet siirretään usein liittovaltiolle, mutta osavaltioiden asema ja oikeudet jäävät epäselviksi. Osavaltioilla ja liittovaltiolla voi olla myös tietyillä sektoreilla päällekkäistä toimivaltaa, mikä saattaa johtaa epämääräisiin tulkintoihin toimivaltuuksien rajoista. Joustavista lakipykälästä on kyse, kun liittovaltiolle taataan yleinen oikeus säätää lakeja ja ryhtyä toimenpiteisiin joidenkin liittovaltion tehtävien täyttämiseksi. Näin liittovaltiolla on mahdollisuus kajota osavaltioiden oikeuksiin turvatakseen omat toimivaltuutensa. (Duchacek 1970, 258.)

Useimmissa liittovaltioissa liittovaltion valta on lisääntynyt vähitellen osavaltioiden kustannuksella, mikä on monien tekijöiden seurausta. Vallan keskittymiseen liittovaltion hallinnolle vaikuttavat edellä nimettyjen tekijöiden ohella kulttuurinen yhtenäisyys, liittovaltion instituutioiden tavoitteet, liittovalti-

on rooli kansallisena toimijana ja yhteistoimintafederalismin logiikka. Kielellisesti ja kulttuurisesti yhtenäisissä liittovaltioissa valta keskittyy todennäköisemmin kuin etnisesti hajanaisissa. Liittovaltion instituutioiden tavoitteisiin ja agendoihin voi sisältyä pyrkimys oman vallan kasvattamisesta. Esimerkiksi liittovaltion parlamentin vallan lisääminen voi rajoittaa osavaltioiden parlamenttien toimintaa. Liittovaltion rooli kansallisen edun vaalijana vahvistaa luonnollisesti liittovaltion hallinnon asemaa, mikä korostuu erityisesti kriisien aikana ja kansallisen yhtenäisyyden nimissä. Yhteistoiminnallisen federalismin logiikka lisää lopulta liittovaltion valtaa, sillä yhteispäätösten ja taloudellisen keskinäisriippuvuuden lisääntyminen murentavat osavaltioiden autonomiaa. Yhteistoimintafederalismin kautta tapahtuu myös paljon politiikoiden leviämistä erilaisten yhteistyö- ja neuvotteluelinten kautta. (Raunio 2000, 101–103.) Yhteistoiminnallisen federalismin seurauksia ja merkityksiä Saksan poliittisessa järjestelmässä käsitellään tarkemmin työn kolmannessa luvussa.

David McKayn mukaan vallan keskittymiseen ja tasapainoon vaikuttaa kolme tekijää: perustuslain institutionaaliset puitteet, perustuslaillisten sääntöjen vuorovaikutus muiden instituutioiden kanssa ja erityisesti poliittisissa puolueissa sekä poliittiset puolueet legitimaation välittäjinä. Perustuslaillisten rakenteiden lisäksi vallan keskittymiseen vaikuttavat edellä mainittujen tekijöiden lisäksi puoluejärjestelmä, jota voidaan pitää federalismin mittarina. Hajaantunut puoluejärjestelmä on yleensä osoitus alueellisten intressien ja lojaliteettien vahvuudesta kansallisiin vastineisiinsa nähden. Mikäli samat puolueet toimivat sekä alueellisella että kansallisella tasolla on puoluejärjestelmä keskittynyt, mikä puolestaan viittaa vallan keskittymiseen kansalliselle eli liittovaltion tasolle. Puolueet ovat myös legitimaation agenteja, koska ne välittävät sekä alueellisella että kansallisella tasolla poliittisia mielipiteitä ja tavoitteita ja siten vaikuttavat liittovaltion legitimeettiin. (McKay 2001, 14–16.)

Osavaltioiden todellisen poliittisen vallan voidaan nähdä riippuvan puoluejärjestelmän ohella niiden asemasta liittovaltion instituutioissa. Osavaltioiden asema liittoparlamentissa vaikuttaa ratkaisevasti niiden kykyyn osallistua liittovaltion lainsäädäntöprosessiin ja esimerkiksi estää osavaltioiden kannalta haitallisia poliittisia päätöksiä. Lisäksi osavaltioiden valtaa määrittää niiden rooli liittovaltion lainsäädännön toimeenpanossa. (Raunio 2000, 107.) Esimerkiksi Saksassa osavaltiot vastaavat liittovaltion lainsäädännön toimeenpanosta, mikä luonnollisesti vahvistaa osavaltioiden asemaa hallinnollisina ja poliittisina yksikköinä.

2.4.6. Federalismi ja demokratia

Liittovaltion etuina yhtenäisvaltioihin nähden pidetään usein kansalaisten parempia vaikuttamismahdollisuuksia ja tehokasta vallanjakoa. Demokratia korostuu useimmissa nykyaikaisissa liittovaltion ja federalismin määritelmissä muun muassa siten, että ei-demokraattisia valtioita ei lasketa olemassa olevien liittovaltioiden joukkoon, vaikka niiden poliittisessa järjestelmässä olisi muutoin paljon liittovaltiollisia piirteitä. (Raunio 2000, 22.) Liittovaltiollisten järjestelmien demokratiaa edistävinä piirteinä on pidetty monitahoista vallanjakoa, useita vaaleja ja poliittisten päätöksentekijöiden ja kansalaisten lyhyttä välimatkaa. Monitahoinen vallanjako estää vallan keskittymistä ja väärinkäyttöä ja useat vaalit lisäävät kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa poliittisesti. Samalla federalismin voidaan nähdä heikentävän demokraattista valvontaa, koska päätöksenteko on monimutkaista ja erityisesti yhteistoiminnallisessa federalismissa toimijoiden poliittinen vastuu on epäselvää. Lisäksi useat vaalit saattavat lisätä kansalaisten vaaliväsymystä ja valittujen edustajien valvonta voi monimutkaisissa päätöksenteko-olosuhteissa olla hankalaa. (Emt., 105.)

Liittovaltioiden demokraattisuutta on arvioitu myös toisenlaisista näkökulmista. Alfred Stepanin mukaan demokraattiset liittovaltiot ovat enemmän kansaa rajoittavia ("demos constraining") kuin demokraattiset yhtenäisvaltiot kolmesta syystä. Ensinnäkin yhtenäisvaltioissa poliittinen agenda on vapaa, kun taas liittovaltioissa tietyt politiikan alueet on osoitettu jo perustuslaissa osavaltioille. Myös kaksikamarinen parlamentaarinen järjestelmä heikentää demokratiaa, sillä toinen kamari edustaa kansanvaltaisuuden periaatetta toisen kamarin edustaessa alueellisia intressejä. Lisäksi liittovaltiossa syntyy enemmän oikeudellisia toimivaltakiistoja, jotka luonnollisesti lisäävät tuomioistuimien valtaa. Tuomioistuimet eivät kuitenkaan ole demokraattisen valvonnan alaisia, mikä osaltaan heikentää kansanvaltaisuuden toteutumista. (Stepan 2005, 258.) Alueiden oikeuksien ja kansanvaltaisuuden periaatteen yhteensovittaminen poliittisessa edustautumisessa on siten liittovaltioissa monimutkainen kysymys, jonka erilaiset ratkaisut tuottavat erilaisia lopputuloksia järjestelmän kokonaisdemokraattisuuden näkökulmasta.

Stepan on kehittänyt demokraattisten liittovaltioiden kansanvaltaisuuden arvioimisen kriteerejä edellä esitettyjen seikkojen pohjalta. Demokraattisuuden kriteerejä ovat yliedustautumisen aste parlamentin yläkamarissa, yläkamarin poliittisen toiminta-alueen laajuus, osavaltioiden perustuslailliset toimivaltuudet ja politiikka-alueet ja puoluejärjestelmän luonne (Stepan 2005, 259). Mitä laajemmin vähäväkiset osavaltiot ovat edustettuina parlamentin toisessa kamarissa, sitä voimakkaammin loukataan yksi

kansalainen – yksi ääni -periaatetta ja rajoitetaan siten kansanvaltaisuutta. Toisen kamarin laajat toimivaltuudet puolestaan rajoittavat kansanvaltaista periaatetta edustavan alahuoneen toimivaltaa. Federalismiin olennaisesti kuuluvien osavaltioiden toimivaltuuksien laajuus on myös demokratiaa vahvistava tai heikentävä tekijä. Jos merkittävä määrä toimivaltuuksia on perustuslaissa osoitettu osavaltioille, ei päätöksiä näillä osa-alueilla voida tehdä normaalin määränemmistömenettelyn mukaan, mikä voi osoittautua demokratian rajoitukseksi. Stepan arvioi näiden kriteerien valossa Yhdysvaltain poliittisen järjestelmän kansaa rajoittavaksi, mutta esimerkiksi Saksan ja Intian järjestelmät enemmän kansaa valtaistaviksi (”demos-enabling”) järjestelmiksi. (Emt., 260–263.) Demokraattisuus liittovaltioissa riippuu siten useammasta tekijästä, joiden merkitys järjestelmän demokraattisuudelle kokonaisuutena saattaa vaihdella.

2.4.7. Vähemmistöt ja kansalaisuus

Liittovaltioita pidetään usein menestyksekkäinä vähemmistöjen aseman turvaajina ja yhteiskunnallisen monimuotoisuuden vahvistajina. Nykyisistä liittovaltioista ainakin Sveitsi, Kanada ja Belgia ovat kyenneet vastaamaan monikulttuurisuuden haasteisiin. Demokraattisia liittovaltioita on jopa pidetty nationalismin kesyttäjinä. (Kymlicka 2005, 269.) On huomattava, ettei federalismi sinällään takaa eri etnisten ryhmien tai vähemmistöjen vakaata yhteiseloä. Esimerkiksi Belgia on kuluvan vuoden aikana kokenut vakavan poliittisen kriisin, kun maan kaksi väestöryhmää, flaamit ja vallonit, eivät pystyneet yrityksistä huolimatta muodostamaan yhteistä hallitusta. Monikulttuurisia liittovaltioita on myös hajonnut, kuten Tšekkoslovakia ja Jugoslavia, mutta niiden liittovaltiollisuus erityisesti vallanjaon suhteen oli myös kyseenalainen.

Etnokulttuurisen moninaisuuden lähteitä ovat jo olemassa olevat kansalliset vähemmistöt ja maahanmuutto. Kansallisia vähemmistöjä voivat olla myös alueen alkuperäisasukkaat, jotka ovat lopulta jääneet vähemmistöksi. Maahanmuuttajien ja kansallisten vähemmistöjen suhde federalismiin on yleensä erilainen. Maahanmuuttajat eivät yleensä muodosta selkeitä alueellisia keskittymiä eivätkä tavoittele itsehallintoa, sillä heidän pyrkimyksensä useimmiten on integroitua vallitsevaan kulttuuriin. Kansallisten vähemmistöjen tilanne on erilainen, koska useimmissa monikulttuurisissa valtioissa vähemmistöt pyrkivät jonkinasteiseen itsehallintoon. Pyrkimyksenä tällaisilla vähemmistöryhmillä on oman kulttuurin kehittäminen ja säilyttäminen. Mikäli kansalliset vähemmistöt ovat alueellisesti keskittyneitä, voi liittovaltiollinen järjestely olla mahdollinen ratkaisu erilaisten tarpeiden yhteensovittamiseen. (Kym-

licka 2005, 270–272.) Vähemmistöjen hajanainen alueellinen sijoittuminen ei välttämättä kuitenkaan ole ylitsepääsemätön ongelma toimivan liittovaltiollisen järjestelmän luomiseksi.

Liittovaltiojärjestelmä sinällään ei takaa turvattua asemaa vähemmistöille. Alueiden rakenne ja todellinen vallanjako ratkaisevat vähemmistön vaikutus- ja itsehallintomahdollisuudet. Federalistiset järjestelyt eivät ole välttämättä niin joustavia kuin kuvitellaan ja asymmetrisen federalismin kehittäminen eri tarpeiden pohjalta on monimutkaista. Monet liittovaltiot eivät myöskään ole syntyneet etnokulttuuristen erojen pohjalle. Esimerkiksi Yhdysvallat perustaneista siirtokunnista kaikki olivat anglosaksisia ja liittovaltion laajentuessa Pohjois-Amerikan alkuasukkaiden tarpeet ja oikeudet jäivät jopa tarkoituksellisesti huomioimatta. (Kymlicka 2005, 273–274.) Federalismia on sovellettu yhteiskunnallisten rakenteiden luomiseen monikansallisissa ja -kielisissä valtioissa myös muillakin kuin alueellisilla perusteilla. Tästä esimerkkinä on nk. yhteisöfederalismi (community federalism) tai henkilökohtainen federalismi, jossa ajatuksena on valtarakenteiden luominen sosiaalisten yhteisöjen eikä alueiden varaan. Yhteisöfederalismin mallia on sovellettu erityisesti kielipolitiikassa. Esimerkiksi Belgiassa kieleen perustuvan yhteisöllisen autonomian kokeilu johti liittovaltion muodostumiseen, jossa osapuolina ovat sekä kieliyhteisöt että alueet. (von Beyme 2007, 142–144.)

Federalismiin, kansalaisuuteen ja identiteetteihin liittyy myös toisenlaisia haasteita ja konfliktin aineksia. Federalismista syntyy haaste kansalaisuudelle useiden uskollisuuksien tai alamaisuuksien (multiple allegiances) muodossa. Liittovaltiossa kansalaisille yleensä muodostuu useita lojaliteetteja, koska he ovat samanaikaisesti usean poliittisen yhteisön kansalaisia. Kansalaisuskollisuuden jakautuminen voi luoda poliittista epävakautta tilanteissa, joissa liittovaltion ja osavaltion vaatimukset kansalaisia kohtaan ovat ristiriidassa. Kansalaiset saattavat myös pitää toista kansalaisuusulottuvuutta ehdollisena jollekin vahvempana pitämälleen kansalaisuudelle, jolloin ehdollista kansalaisuutta saatetaan pitää myös vähemmän tärkeänä. Erilaisista kansalaisuuskäsityksistä voi siten muodostua uhka liittovaltion yhteiskunnalliselle yhtenäisyydelle ja vakaudelle. (Choudhry 2001, 387–389.)

2.4.8. Taloudelliset suhteet liittovaltioissa

Taloudellisten resurssien hallintaan liittyvät kysymykset ovat liittovaltioissa varsin merkittäviä, koska taloudelliset puitteet määrittelevät eri yksiköiden mahdollisuudet täyttää perustuslailliset lainsäädäntö- ja toimeenpanotehtävänsä. Lisäksi esimerkiksi verotusoikeus on sinällään tärkeä talouspolitiikan väline, joten on ymmärrettävää, että talouskysymykset ovat liittovaltioissa usein poliittisesti erittäin kiis-

tanalaisia. Useimmissa liittovaltioissa on osoittautunut vaikeaksi kohdentaa osavaltioille itsenäisiä tulonlähteitä siten, että niiden tuotot kattaisivat osavaltion tehtävistä aiheutuvat kustannukset. Käytännössä seurauksena ovat olleet hallitustenväliset tulonsiirrot taloudellisen epätasapainon korjaamiseksi liittovaltion sisällä. (Watts 1998, 125.) Rakenteellista epätasapainoa tulojen ja menojen välillä kärjistävät myös osavaltioiden väliset erot väestön, elinkeinorakenteen ja luonnonvarojen osalta.

Liittovaltiojärjestelmien taloussuhteiden tarkastelussa merkittävä ulottuvuus on **fiskaalisen federalismin** teoria, joka käsittelee liittovaltioiden kustannustehokkuutta ja taloudellisten instrumenttien kohdentamista. Fiskaalisen federalismin avulla pyritään hahmottamaan, mitkä taloudelliset instrumentit soveltuvat parhaiten liittovaltiolle ja mitä instrumentteja voidaan hajauttaa muille hallinnon tahoille. Fiskaalisen federalismin perinteinen teoria sisältää normatiivisen kehyksen hallinnollisten tehtävien jakamiselle ja eri tehtäviin liittyville fiskaalisille instrumenteille. Yleisellä tasolla liittovaltion tai keskushallinnon tulisi huolehtia makroekonomisesta vakaudesta ja tulonjaosta erityisesti sosiaaliavun ja sosiaaliturvan välityksellä. Osavaltioilla ja alueilla ei juuri ole mahdollisuuksia makroekonomiseen sääntelyyn ja toisaalta eri talousyksikköjen liikkuvuus rajoittaa laajojen tulonjako-ohjelmien kehittämistä paikallishallintojen tasolla. Liittovaltion tulisi lisäksi vastata tiettyjen julkisten hyödykkeiden tuotannosta, kuten esimerkiksi maanpuolustuksesta. Osavaltioiden ja alueiden tehtävänä on perinteisesti pidetty sellaisten palvelujen ja hyödykkeiden tuottamista, joiden kuluttaminen rajoittuu niiden alueelle. Esimerkkinä ovat erilaiset koulutus- ja terveydenhuoltopalvelut. Kustannustehokkuutta ja hyvinvointia syntyy tässä tehtävänjaossa siitä, että paikallishallinnot voivat räätälöidä tuottamansa palvelut alueen tarpeita vastaaviksi. (Oates 2004, 13–14.)

Millaisia ovat liittovaltioissa käytettävät fiskaaliset instrumentit? Liittovaltiojärjestelmissä tuloja kohdennetaan lähes aina hallitustenvälisen avustusten (intergovernmental grants) avulla. Keskeinen kysymys taloudellisissa suhteissa on kuitenkin verotus. Fiskaalisen federalismin teorian ehkä tunnetuimman kehittäjän Wallace E. Oatesin mukaan liittovaltioissa on tärkeää arvioida, mitkä verot soveltuvat eri hallinnon tasoille. Liittovaltion vertikaalinen verorakenne on tärkeä seikka, koska se asettaa puitteet liittovaltion ja osavaltioiden tuloille. Osavaltioiden tai paikallishallintojen asemaan vaikuttaa se, onko alueiden välinen verokilpailu mahdollista ja ovatko osavaltion saamat tulot riittäviä sille määrättyjen tehtävien hoitamiseen. Hallitustenväliset avustukset voivat olla ehdollisia tai vapaasti käytettäviä, jolloin ehdollisten avustusten käyttö rajoittuu tiettyihin tehtäviin. Vapaasti käytettävät avustukset ovat yleensä väline taloudelliseen tasa-arvoistamiseen liittovaltion alueella, jolloin rahaa käytännössä siirtyy

rikkailta alueilta köyhemmille. (Oates 2004, 17–19.) Saksan liittotasavallassa tästä ilmiöstä käytetään nimitystä ”Finanzausgleich”, jota esitellään tarkemmin seuraavassa luvussa.

Liittovaltion perustuslaki voi sisältää merkittävästi osavaltioiden taloudellista valtaa rajoittavia säädöksiä. Esimerkiksi Saksan liittotasavallan perustuslaissa on alusta lähtien suotu liittovaltiolle lainsäädäntöoikeus elinolosuhteiden yhdenmukaisuuden (Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse) ja liittovaltion taloudellisen yhtenäisyyden takaamiseksi kilpailevan lainsäädännön alueella¹. Saksojen yhtenäistyttyä säädöstä muutettiin siten, että yhdenmukaisuuden sijaan nykyinen ilmaus on samanarvoiset elinolosuhteet (gleichwertige Lebensverhältnisse). Kuitenkin perustuslaillinen tuomioistuin Bundesverfassungsgericht totesi vuonna 2005 antamassaan tuomiossa 2 BvF 1/03, että osavaltioiden oikeus asettaa luku- ja opintomaksuja ei vaaranna samanarvoisia elinolosuhteita liittovaltiossa ja ettei liittovaltiolla ole oikeutta velvoittaa osavaltioita säättämään lukukausimaksuja kieltäviä lakeja. (von Beyme 2007, 171–172.). Saksan esimerkki osoittaa, miten moniulotteisia liittovaltion sisäiset taloudelliset kysymykset voivat olla.

¹ Kilpailevan lainsäädännön (konkurrierende Gesetzgebung) alueella GG art. 72 mukaan osavaltiot saavat lainsäädäntöoikeuden niiltä osin, joilla liittovaltio ei ole käyttänyt lainsäädäntöoikeuttaan. Art. 72 määrittelee, missä kysymyksissä liittovaltiolla on lainsäädäntöoikeus samanarvoisten elinolosuhteiden ja liittovaltion taloudellisen yhtenäisyyden takaamiseksi.

3. SAKSAN LIITTOTASAVALLAN POLIITTISEN JÄRJESTELMÄN ERITYISPIIRTEET – KONSENSUSTA TEHOKKUUDEN KUSTANNUKSELLE?

3.1. Saksan liittotasavallan historiallisen ja poliittisen tarkastelun suuntaviivat

Tässä luvussa tullaan käsittelemään Saksan poliittisen järjestelmän merkittävimmät ulottuvuudet ja erityispiirteet federalismin näkökulmasta. Aluksi tarkastellaan Saksan historiaa aina Pyhästä saksalais-roomalaisesta keisarikunnasta nykypäivään, sillä Saksan historian käännekohdissa alueilla ja erilaisilla valtiomuodostelmilla on ollut varsin suuri merkitys. Nykyisistä Saksan osavaltioista muutamilla on erittäin pitkä historia autonomisina ja omaleimaisina hallintoalueina. Toisin sanoen, vaikka nyky-Saksan perustan katsotaan juontuvaan vuoteen 1949, jolloin silloisessa Länsi-Saksassa laadittiin perustuslaki Grundgesetz, on federalismilla ja alueiden autonomialla huomattavasti tätä pidemmät perinteet. Saksan poliittisen järjestelmän tarkastelussa olen pitänyt perusteltuna historiallis-institutionaalista näkökulmaa, jossa tarkastellaan saksalaisen federalismin kehittymistä sekä historiallisesti että instituutioiden avulla. Historiallisen tarkastelun avulla myös vuonna 2006 aloitettu federalismiuudistus kytkeytyy laajempaan kehityskulkuun, jonka hahmottaminen on keskeistä federalismiuudistuksen tavoitteiden ja syiden ymmärtämiseksi.

Saksan historiallisen ja yhteiskunnallisen kehityksen tarkastelun jälkeen keskitytään liittotasavallan poliittisen järjestelmän perusteisiin ja instituutioihin, joita ovat mm. liittopäivät eli Bundestag, liitto-neuvosto eli Bundesrat ja liittovaltion perustuslaillinen tuomioistuin eli Bundesverfassungsgericht. Lisäksi perehdytään saksalaisen federalismin ongelmiin ja toisaalta osavaltioiden eroihin. Tämän jälkeen tarkastellaan perustuslaki Grundgesetzin merkittävimpiä muutoksia. Tavoitteena on muodostaa selkeä kuva siitä, miten erityisesti liittovaltiojärjestelmää koskevat perustuslain muutokset ovat vaikuttaneet osavaltioiden ja liittovaltion asemaan. Täten on mahdollistaa hahmottaa se konteksti, johon tutkimuksen kohteena oleva Saksan liittotasavallan laajin perustuslain muutospaketti liittyy.

Saksan historian tarkastelussa on myös kiinnitettävä huomiota kahteen kysymykseen. Ensimmäinen niistä on nk. **Saksan kysymys**, joka on eri tavoin esiintynyt Saksaan liittyvässä poliittisessä ja historiallisessa keskustelussa noin 200 vuoden ajan. Kysymykseen liittyy kaksi ulottuvuutta, jotka ovat Saksan alue ja hallitusmuoto tai vallanjako. Kysymys siitä, mitkä alueet kuuluvat Saksaan on vaikuttanut merkittävästi useissa Saksan historian käännekohdissa. Alueellisen kysymyksen ratkaisuna on pidetty vuotta 1990, jolloin entiseen Saksan demokraattiseen tasavaltaan (Deutsche demokratische Republik, DDR)

kuuluneet alueet yhdistyivät Saksan liittotasavaltaan (Bundesrepublik Deutschland, BRD). Aiemmin kuitenkin Itävaltaa on pidetty Saksan luonnollisena osana ja yhtenäistä Saksaa ilman Itävaltaa on pidetty Saksan kysymyksen piensaksalaisena ("kleindeutsch") ratkaisuna. Toinen kysymys liittyy siihen, kuka käyttää valtaa Saksassa ja miten yhtenäisessä valtiossa säilytetään alueelliset erityispiirteet sekä alueiden vahva asema. Vallankäyttöön liittyy myös kysymys demokratiasta ja hallitusmuodosta eli valtiovallan perimmäisestä lähteestä. (Winkler 2008, 29–30.)

Saksan historian ja federalismin yhteyttä on tarkasteltu Saksan historian ja politiikan tutkimuksessa kahdesta näkökulmasta. Toisaalta Saksan historian ja federalismin suhdetta pohdittaessa korostetaan teleologisuuden välttämistä ja kontingenssin merkitystä. Jos Saksan pitkää federalistista perinnettä korostetaan liikaa, voi muodostua käsitys, että historia selittää nyky-Saksan poliittisen järjestelmän. Saksan historian kuvauksessa esiintyy usein federalismin tradition osalta nk. "longue durée" -narratiivi, jossa saksalainen federalismi nähdään satoja vuosia jatkuneena kertomuksena. Liittovaltiollista kehitystä arvioitaessa on otettava huomioon myös kontingenssi eli sattumanvaraisuus ja tilanteikkuus. Federalismiin liittyy Saksassa kuten muissakin liittovaltioissa poliittista laskelmointia. (Confino 2002, 71–72.) Toisaalta federalismin problematiikka Saksassa voidaan nähdä erityisten kehityshistoriallisten "raidevaihteiden" (Weichenstellungen) lopputuloksena, jonka muuttaminen on työlästä, ellei mahdotonta. Saksalaisen politiikan tutkija Gerhard Lehbruchin mukaan saksalaisen liittovaltion kehityshistoriaa luonnehtivat ainutlaatuiset kehityssekvenssien jaksot, jotka ovat vaikuttaneet liittovaltion institutionaalisiin rakenteisiin ja poliittis-kulttuuriseen suuntautumiseen. Nämä luovat yhdessä institutionaalisia raidevaihteita tai kriittisiä käännekohtia (critical junctures), jotka luovat federalismille oman kehityspolunsa. Tämän kehityspolun lopputuloksena Lehbruch pitää nyky-Saksan "yhtenäistä liittovaltiota" ("unitarischer Bundesstaat"), jonka ominaispiirteitä ovat institutionaalinen yhteenkietoutuminen ja yhtenäispolitiikat ja -standardit. (Lehbruch 2002, 53.)

Keskeinen käsite Lehbruchin edustamassa historiallis-institutionaalisessa näkökulmassa on nk. polkuriippuvaisuus (Pfadabhängigkeit), joka merkitsee kerran tehtyjen poliittisten ratkaisujen muuttamiseen liittyviä korkeita kustannuksia. Aiemmin tehdyt ja toteutetut päätökset muodostavat tietynlaisen kehityspolun, jolta poikkeaminen vaatii paljon voimavaroja. Lisäksi polkuriippuvaisuuteen liittyy käsitys siitä, että tietyissä ainutlaatuisissa historiallisissa tilanteissa syntyneillä rakenteilla on taipumus toisintaa itseään eli jo aiemmin muodostuneet rakenteet määräävät sen, millaisia muutoksia kyseessä olevassa järjestelmässä on mahdollista toteuttaa. (Lehbruch 2002, 60.) Saksalaisen federalismin uudistamisesta käytyä keskustelua voidaan myös tarkastella tästä näkökulmasta. Federalismin kehitystä

voidaan tarkastella siten, että saksalainen federalismi on jo perusteiltaan yhtenäiseen liittovaltioon johdettava polku ja liittovaltiollisten rakenteiden muodostumiseen liittyy ”syntymävirheitä” (Geburtsfehler), joihin liittyy käsitteellisesti myös ajatus siitä, että niitä on erittäin vaikea myöhemmin korjata. (Emt., 2002 58–59.) Lehmbbruchin näkemys syntymävirheistä on epäilemättä deterministinen, mutta tuleva tarkastelu osoittanee, ettei Saksan kohdalla historiallisia seikkoja voida ohittaa federalismin tutkimuksessa.

3.2. Saksa ennen 1900-lukua ja Saksan kysymys

Saksan historiaan syventyminen on mielekästä aloittaa Pyhästä saksalais-roomalaisesta keisarikunnasta, joka oli Keski-Euroopassa lähes 900 vuotta vaikuttanut valtajärjestelmä. Keisarikunta perustettiin vuonna 962 Roomassa ja se vaikutti Euroopassa yli 800 vuotta. (Kari 2001, 247). Keisarikunta käsitti nykyisen Saksan alueen lisäksi alueita Itävallasta ja Pohjois-Italiasta ja luonteeltaan se oli eikansallinen ja liittovaltiollinen löyhä valtajärjestelmä, joka toimi oikeus- ja puolustusjärjestelmänä Keski-Euroopassa. (Whaley 2002, 17–18.) Keisarikunta pysyi koossa aina vuoteen 1806 asti, jolloin Ranska Napoleon Bonaparten johdolla liitti osia siitä itseensä. Lopulta kolmekymmentäkuusi saksalaista ruhtinaskuntaa perusti uuden yhteenliittymän, Reinin liiton (*der Rheinbund*), jonka suojelijana toimi Napoleon. (Kari 2001, 273–274.) Reinin liitto puolestaan oli löyhä valtioliitto, jonka olemassaolo jäi lyhyeksi, koska Napoleonin sotien jälkeen Saksassa alettiin tavoitella perustuslaillista ja yhteissaksalaista valtiollista järjestelmää (Laufer 1991, 26.)

Pyhää saksalais-roomalaista keisarikuntaa on usein pidetty hidasteena yhtenäisen saksalaisen valtion syntymiselle, mutta viimeaikaisessa tutkimuskirjallisuudessa keisarikunta on nähty hyödyllisenä rakennelmana saksalaisten alueiden erityispiirteiden ja itsehallinnon säilyttämiselle (Whaley 2002, 21). Napoleonin sotien jälkeen Eurooppaan pyrittiin Wienin kongressissa vuonna 1815 jälleen luomaan poliittisen tasapainon tila. Saksan osalta ratkaisuna oli löyhän konfедераation muodostaminen ja konfедераation perustuslaki hyväksyttiin osana Wienin loppusopimusta. Uusi konfедераatio (*der Deutsche Bund*) oli huomattavasti suppeampi kuin saksalais-roomalainen keisarikunta, mutta jäsenenä oli silti 39 valtiota tai ruhtinaskuntaa. Liittouman päätehtävänä oli jäsenvaltioiden itsenäisyyden ja intressien puolustaminen ja Frankfurtiin asetettu lainsäädäntöelin Bundestag oli lähinnä jäsenvaltioiden suurlähettiläiden kokous. Konfедераation voimakkaimmat jäsenet olivat Preussi ja Itävalta, joilla oli huomattavat poliittiset ja sotilaalliset voimavarat. (Carr 1991, 3-6.)

Nationalististen ja liberaalien aatteiden leviäminen Euroopassa edesauttoi vallankumouksellisen mielialan syntymistä 1800-luvun ensimmäisellä puoliskolla. Nk. Euroopan hullu vuosi 1848 ei ollut Saksalle yhtä merkityksellinen tapahtuma kuin useille muille eurooppalaisille valtioille. Saksassa esitettiin liberaalien muotoilemia vallankumouksellisia vaatimuksia kuten parlamentaarisisessa vastuussa olevan hallitusvallan ja kansallisen parlamentin muodostaminen. Myös Saksan yhdentymisestä keskusteltiin ja tässä yhtenä kulmakivenä pidettiin juuri kansallista parlamenttia. Maaliskuussa 1848 Frankfurtissa Paulskirche-kirkossa kokoontui joukko säätyjen edustajia ja liberaalipoliitikkoja tavoitteenaan laatia suuntaviivat kansalliselle parlamentille. (Emt., 39–41.)

Frankfurtin parlamentti pohti myös nk. Saksan kysymystä ja tuli lopputulokseen, että yhtenäinen Saksa olisi mahdollinen pienisaksalaisessa muodossa eli ilman Itävaltaa. Uuden yhtenäisen Saksan perustaksi laadittiin demokraattista ja liberaalia perustuslakia, jonka mukaan Saksasta tulisi perustuslaillinen monarkia ja samalla liittovaltio keisarina Preussin kuningas. Silloinen Preussin hallitsija Friedrich Wilhelm IV kuitenkin kieltäytyi kunniasta, mikä johti lopulta koko vallankumouksen ja yhtenäisen Saksan tavoittelun hautaamiseen, ainakin hetkellisesti. (Winkler 2008, 31.) Frankfurtin parlamentin perustuslakiluonnos sisälsi kuitenkin monia liittovaltiollisia peruselementtejä, kuten kaksikamarisen parlamentin, funktionaalisen tehtäväjaon liittovaltion ja osavaltioiden välillä, osavaltioiden jäännöskompetenssin ja valtakunnanoikeuden, joka ratkaisisi myös liittovaltiolliset kiistat (Laufer 1991, 28). Jo vuoden 1849 perustuslakiluonnoksessa lainsäädäntöoikeuksissa liittovaltio oli etusijalla, mutta osavaltiot sen sijaan vastasivat lainsäädännön toimeenpanosta. Tätä rakennetta selittää perustuslakiluonnokseen pitkälti vaikuttaneen liberaalin porvariston yhtenäisvaltiollinen suuntautuminen. Federalismia pidettiin vanhanaikaisena ja taantumuksellisena ja oikeudellista yhtenäisyyttä puolestaan edistyksen takeena. (Lehmbruch 2002, 71–72.)

Konservatiivisuus oli kuitenkin Saksassa vielä voimissaan, etenkin hallitsijoiden mielissä, ja lopulta vuoden 1815 Saksan konfедераatio palautettiin voimaan jälleen vuonna 1851 (Carr 1991, 64–65.) Vuonna 1862 Preussin pääministeriksi nimitettiin äärikonservatiivinen Otto von Bismarck. Bismarckin tavoitteena oli edistää Preussin etua ja lopulta yhdistää Saksa Preussin johdolla. Preussin ja Itävallan suhteet olivat jo pitkään olleet kireät ja tilanne kiristyi lopulta lyhyeen, Preussin voittoon päättyneeseen sisällissotaan. Sodan seurauksena Pohjois-Saksaan syntyi Preussin johtama konfедераatio (*der Norddeutsche Bund*). Itävalta sekä etelän valtioista Baijeri, Baden, Württemberg ja Hesse-Darmstadt jäivät itsenäisiksi yksiköiksi. (Carr 1991, 100–101.) Pohjois-Saksan konfедераatiolle laadittiin Bismarckin johdolla perustuslaki, joka asetti Preussin kuninkaan konfедераation presidentiksi ja vastuuseen ulko-

politiikasta sekä armeijasta. Alueelliset ruhtinaat säilyttivät perustuslain avulla kruununsa ja heitä edustamaan perustettiin Bundesrat eli liittoneuvosto, joka oli teoreettisesti valtiollisen suvereniteetin lähde. Lisäksi perustettiin valtakunnankanslerin virka ja yleiseen äänioikeuteen perustuva parlamentin ala-huone Reichstag. (Lerman 1997, 150.)

Vähitellen Etelä-Saksan valtiot osoittivat mielenkiintoa konfедераatioon liittymistä kohtaan, mutta liittyminen vaati kuitenkin neuvotteluja, joissa esimerkiksi Baijerilla myönnettiin erityis oikeuksia, kuten pysyvä paikka Bundesratin sotilaallisessa komiteassa. Konfедераation perustuslaki hyväksyttiin lopulta myös Etelä-Saksan valtioissa ja Preussin kuningas Wilhelm I astui tammikuussa 1871 Saksan keisarikunnan (*das Deutsche Reich*) valtaistuimelle. (Carr 1991, 114–116.) Bismarck oli tavallaan ratkaissut Saksan kysymyksen eli luonut yhtenäisen Saksan ilman Itävaltaa ja luonut federatiivisen hallintomallin, jossa valta oli toimeenpanevien elinten käsissä. Vaikka Saksassa kansainvälisellä mittapuulla saatiin melko varhain yleinen äänioikeus, oli todellisuudessa demokratian tila varsin heikko, koska hallitus ei ollut parlamentaarisessa vastuussa Reichstagille. Keisari, liittokansleri ja Bundesrat pystyivät käytännössä ohjaamaan politiikkaa haluamaansa suuntaan parlamentista välittämättä. (Winkler 2008, 32–33.)

Saksan keisarikuntaan oli muodostettu kieltämättä liittovaltiollinen hallintojärjestelmä, mutta liittovaltiota ei todennäköisesti valittu perinteiden tai federalistisen aatteen vuoksi sinänsä. Bismarckille kyse oli poliittisesta laskelmoinnista ja keinosta yhdistää Saksa tunnustamalla alueelliset hallintorakenteet ja identiteetit. Erityisesti Etelä-Saksan omaleimaiset ja vahvat alueet eivät olisi laajempaan vallan keskittämiseen suostuneet. Keisarikunnan sisällä merkittävää oli Preussin ylivoimainen valta-asema, joka luonnollisesti vaikutti politiikkaan ja muiden osavaltioiden asemaan. (Confino 2002, 72–74.) Näistä syistä Saksan keisarikunnan poliittista järjestelmää on kuvattu myös ”pseudofederalismiksi”, koska kyseessä ei ollut tasavertaisten jäsenten liitosta (von Beyme 1999, 366).

Saksan keisarikunnan liittovaltiolliseen rakenteeseen voidaan historiallis-institutionaalista näkökulmasta paikantaa nyky-Saksan federalismin kehitys. Keisarikunnan perustaminen on siten kriittinen käännekohta, jossa liittovaltiollisen kehityksen osalta valittiin tietty institutionaalinen vaihde. Tällöin tehtiin kompromissi valtaapitävien eliittien vallansäilyttämispyrkimysten ja demokratiavaateiden välillä, jolloin lopputuloksena oli yhtenäisyyteen pyrkivä toimeenpanofederalismi. Bismarckin luoma liittovaltiorakennelma perustui enemmän ajatukseen liittofederalismista kuin osavaltioiden ja liittovaltioiden toimintavallan selkeästä erittelystä. Toimiakseen tämä eri osien tiiviiseen liittoon perustuva liittovaltiomalli tarvitsi koordinaatiota, joka Bismarckin aikana nousi Preussin hegemonisesta asemasta. En-

simmäinen maailmansota oli kuitenkin Saksan poliittiselle järjestelmälle ulkoinen shokki, joka avasi mahdollisuuden muuttaa institutionaalisia rakenteita. (Lehmbruch 2002, 69.) Poliittinen laskelmointi synnytti siten tilanteen, jolla oli varsin laajakantoisia seurauksia Saksan poliittiselle järjestelmälle.

3.3. Mullistusten vuosisata – Saksa 1900-luvun ensimmäisellä puoliskolla

Seuraava merkittävä käännekohta Saksan poliittisen järjestelmän ja koko yhteiskunnan kannalta oli ensimmäinen maailmansota. Vasta syksyllä 1918 sotatappion varmentuessa Saksasta tuli parlamentaarinen demokratia ja tasavalta. (Carr 1991, 233–234.) Tammikuussa 1919 järjestettiin perustuslakia säättävän kokouksen vaalit ja valittu kokous kokoontui Weimarin kaupungissa, mistä syystä myös koko järjestelmää alettiin kutsua Weimarin tasavallaksi. Vaikka Weimarin tasavallan myötä Saksaan saatiin yleinen ja yhtäläinen äänioikeus kaikissa osavaltioissa ja parlamentaarinen demokratia, ei saksalainen yhteiskunta merkittävästi muuttunut keisarillisesta Saksasta, sillä samat konservatiiviset voimat olivat edelleen hyvin edustettuina esimerkiksi virkamiehistössä. (Bessel 1997, 239–240.)

Federalismin kannalta Weimarin tasavalta oli kompromissi yhtenäisvaltion ja hajanaisen liittovaltion välillä. Suvereniteetti kuului alueellisten ruhtinaiden ja keisarin sijasta kansalle ja alueiden erilaiset erityisoikeudet lakkautettiin. Perustuslaki määräsi selkeästi tasavallan ensisijaisuudesta osavaltioihin (Länder) nähden ja liittovaltiolla oli oikeus ohjata periaatteellisesti osavaltioita. Osavaltioilla oli lisäksi oltava tasavaltaiset hallitukset ja niillä oli kansalaisiinsa vain epäsuora verotusoikeus. Osavaltiot säilyttivät vallan keskittämistä huolimatta merkittäviä toimivaltuuksia, kuten koulutusasiat, poliisitoimen ja kirkkoasiat. Osavaltiot osallistuivat valtakunnallisen politiikan muotoiluun valtakunnan neuvoston (Reichsrat) kautta, jolla oli vain rajoitettu veto-oikeus parlamentin (Reichstag) lainsäädäntöön. (Carr 1991, 253–256.)

Weimarin tasavalta jäi kuitenkin lyhytikäiseksi. Jo vuoden 1930 Reichstag-vaaleissa Adolf Hitlerin johtama kansallissosialistinen puolue (Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei) sai suuren äänisaaliin ja vuoden 1933 vaaleissa murskavoiton. Tasavallan presidentti Paul von Hindenburg nimitti Hitlerin valtakunnankansleriksi tammikuussa 1933 ja tämän valtaannousun jälkeen kansalaisoikeuksien rajoittaminen alkoi miltei välittömästi ja samana vuonna muut puolueet kuin natsipuolue kiellettiin. (Carr 1991, 309–311.) Hitlerin tavoitteena oli täysin uudistaa valtakunnan ja osavaltioiden väliset suhteet. Maaliskuussa 1933 säädetyin lain avulla natsit hajottivat ensin osavaltioiden parlamentit ja lopulta osavaltioiden valvonta siirrettiin valtakunnankuvernöörin (Reichsstatthalter) tehtäväksi. Käytännössä

kuvernöörit olivat Hitlerin instrumentteja alueiden hallitsemiseksi. Kuvernöörien määrääminen oli osa natsien ajamaa Gleichschaltung-politiikkaa, jonka tavoitteena oli ”yhdenmukaistaa” valtakunnan ja osavaltioiden väliset suhteet. Merkittävin muutos osavaltioiden kohtalon kannalta oli vuonna 1934 säädetty laki, joka lakkautti osavaltioiden parlamentit, siirsi osavaltioiden suvereenin vallan valtakunnalle ja alisti osavaltioiden hallitukset valtakunnan hallitukselle. (Noakes 2002, 120–123.) Käytännössä osavaltiot poliittisina yksikköinä lakkasivat täten olemasta, vaikka ne alueina jatkoivatkin olemassaoloaan.

3.4. Liittotasavallan synty 1949

Saksan liittotasavallan syntymisprosessi on hyvin omintakeinen moneen muuhun liittovaltioon verrattuna. Toisen maailmansodan jälkeen Saksa oli jaettu sodan voittajavaltioiden Iso-Britannian, Ranskan, Yhdysvaltojen ja Neuvostoliiton hallitsemiin miehitysvyöhykkeisiin. Natsihallinto ja toisen maailmansodan tapahtumat, sodan jälkeinen yhteiskunnallinen sekasorto sekä miehitysvallat olivat kaikki merkittäviä seikkoja Saksan jakautumisessa kahdeksi erilliseksi valtioksi. Yhdysvallat, Iso-Britannia ja Ranska muodostivat hallinnoimistaan alueistaan yhtenäisen vyöhykkeen vuonna 1948, kun oli selvinnyt, että Neuvostoliiton ja länsivaltojen näkemykset Saksan tulevasta valtiomuodosta olivat yhteen sovitattomia. Tämä johti Saksan demokraattisen tasavallan muodostamiseen Itä-Saksassa. Samana vuonna länsivaltojen miehityshallinnon johtajat tapasivat Frankfurtissa länsisaksalaisten alueiden/osavaltioiden johtajia ja vaativat näitä asettamaan perustuslakia säättävän kokouksen, jolla saataisiin aikaan perustuslaki länsivyöhykkeille. (Conrad 1996, 12–16.)

Saksalaiset aluejohtajat suhtautuivat kuitenkin varauksellisesti peruuttamattomaan valtionmuodostukseen ja siten Saksan jakamisen vahvistamiseen, joten he tarjoutuivat perustamaan parlamentaarisen neuvoston laatimaan perustuslainomaista järjestelyä, jota ei kuitenkaan haluttu mieltää perustuslaiksi perinteisessä mielessä. Näin syntyi **Grundgesetz** (”peruslaki”) eikä perustuslaki (Verfassung). (Rudzio 2006, 33.) Saksan kielessä sana ”Verfassung”¹ merkitsee perustuslakia tai valtiosääntöä ja sitä on perinteisesti käytetty kuvaamaan erityisesti hallitus- ja valtiovallasta sopimiseen liittyvää prosessia (Grimm 1990, 864.) Grundgesetz-lakia laadittaessa sitä pidettiin väliaikaisena ratkaisuna ja laatimisprosessi oli varsin kiireinen. Lakiin sisällytetyssä artiklassa 23 todettiin perustuslain koskevan vain Länsi-Saksan osavaltioita ja astuvan ”muilla alueilla” voimaan niiden liittotasavaltaan liittymisen jäl-

¹ ”Verfassung” vakiintui 1700-luvulla tarkoittamaan lakia tai oikeusjärjestystä, joka sääтели valtiollisen vallan perustamista ja käyttöä. Käsite ”Grundgesetz” ei kuitenkaan ollut vuonna 1949 uusi, vaan se oli ollut käytössä Saksassa myös 1700-luvulla, jolloin sillä viitattiin vallankäyttöä käsitteleviin normeihin. ”Verfassung” viittaa käsitteellisesti myös hallitus- ja

keen. Muilla alueilla tarkoitettiin luonnollisesti Itä-Saksaa. (von Beyme 1999, 52.) Saksojen yhdistyttyä vuonna 1990 artikla 23 poistettiin, mutta Grundgesetz sisältää yhä artiklan, joka määrää lain kumoutuvan heti, kun Saksassa astuu voimaan kansan vapaasti hyväksymä perustuslaki:

”Dieses Grundgesetz, das nach Vollendung der Einheit und Freiheit Deutschlands für das gesamte deutsche Volk gilt, verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.“ (GG Art. 146.)

”Tämä peruslaki, joka Saksan yhtenäisyyden ja vapauden toteutumisen jälkeen koskee koko Saksan kansaa, menettää lainvoimansa sinä päivänä, jona voimaan astuu perustuslaki, joka on Saksan kansan vapaata päätösvaltaa käyttäen hyväksymä.”

Parlamentaarinen neuvosto ei ollut vaaleilla valittu elin, vaan sen jäsenet koostuivat alueparlamenttien valitsemista ja alueiden pääministerien hyväksymistä edustajista. Grundgesetz ei myöskään kohdannut kansanäänestystä, vaan sekä alueparlamentit että miehityshallinnon johtajat hyväksyivät sen. (von Beyme 1999, 38–39.) Tästä syystä se ei normatiivisesti täytä perustuslain määritelmää. Saksan liittotasavallan Grundgesetz hyväksyttiin sitä laatineen parlamentaarisen neuvoston kokouksessa 8.5.1949 (Rudzio 2006, 36). Parlamentaarisessa neuvostossa monet poliitikot olisivat kuitenkin tavoitelleet enemmän hajautettua yhtenäisvaltiota kuin liittovaltiota, joten liittovaltioratkaisu hyväksyttiin hieman pitkin hampain (Lehmbruch 2002, 98). Saksan liittotasavallan perustamisessa ei siten ollut nähtävissä piirteitä suuresta federalistisesta suunnitelmasta tai federalismin henkipoliittisesta ulottuvuudesta, vaan kyseessä oli hyvin materiaalisiin näkökohtiin ja vallan konkreettiseen jakamiseen ja väärinkäytön estämiseen perustuva prosessi.

Länsimaiden tavoitteena oli aluksi pyrkiä luomaan olosuhteet, jossa saksalaisten poliittinen riippumattomuus voisi kehittyä alhaalta ylöspäin, paikallistasolta valtakunnalliselle. Osavaltioiden ja paikallishallinnon rakentamisen aloitti ensin Yhdysvallat, joka omalla miehitysvyöhykkeellään palautti Baijerin lähes entiseen (natsiaikaa edeltävään) muotoonsa ja muodosti samalla Hessenin ja Bremenin osavaltiot. Britit ja ranskalaiset seurasivat Yhdysvaltoja ja brittien vyöhykkeellä muodostettiin Hampurin, Schleswig-Holsteinin, Ala-Saksin ja Nordrhein-Westfalenin osavaltiot. Ranskalaisella miehitysvyöhykkeellä syntyivät osavaltiot Baden, Württemberg-Hohenzollern (yhdistyi vuonna 1952 Badenin kanssa, jolloin osavaltiosta tuli Baden-Württemberg) ja Rheinland-Pfalz. Ranskan miehitysvallan alaisena oli myös nykyinen osavaltio Saarland, joka vasta 1957 toteutetun kansanäänestyksen jälkeen Saarland palautettiin Saksan liittotasavallalle. Suurin osa vuoden 1945 jälkeen syntyneistä osavaltioista

valtiovallasta sopimisen prosessiin, joka nähdään ikään kuin yhteiskuntasopimuksena, joka toteutetaan erilaisten konkreettisten peruslakien (Grundgesetz) avulla. (Grimm 1990, 863–864.)

muodostettiin osittain umpimähkäisesti ja historiallisista tai taloudellisista suhteista piittaamatta. Käytännössä vain Baijerilla, Bremenillä ja Hampurilla oli historialliset juuret alueellisina yksikköinä. (Laufer 1991, 52.) Osavaltiorajojen kiireisellä muodostamisella on epäilemättä yhteys myös tämänhetkiseen taloudelliseen ja poliittiseen epätasapainoon osavaltioiden välillä.

Länsivalloilla oli kuitenkin kiire muodostaa Saksasta poliittisesti ja taloudellisesti omavarainen yksikkö, joten kaikista denatsifointi- ja uudistusvaatimuksista ei voitu pitää kiinni (Roseman 1997, 368). Toisin sanoen, uudelleenrakentamisyhtymyksistä huolimatta Saksan poliittinen järjestelmä Weimarin tasavaltaan nähden ei kokenut vuoden 1945 jälkeen suuren mittakaavan mullistuksia, sillä miehittäjävalloilla ei ollut valmiuksia tai aikaa valtaviin institutionaalisiin muutoksiin, joita esimerkiksi amerikkalaistyyppisen duaalisen federalismin juurruttaminen Saksaan olisi edellyttänyt. Näin ollen lopputuloksena oli kompromissi, jota Lehbruch kuvaa **neuvottelufederalismiksi**, jossa politiikkaa koordinoidaan eri osien välisillä neuvotteluilla. Koordinaation tarvetta korosti toisen maailmansodan jälkeen Preussin hajottaminen, sillä Preussi oli Bismarckin ajoista toiminut saksalaisessa liittovaltiojärjestelmässä suunnannäyttäjänä. (Lehbruch 2002, 70.) Yhteistoiminta ja politiikan koordinointi eivät olleet liittotasavallan mukana syntynyt piirre, vaan ne olivat olleet läsnä Saksan poliittisessa järjestelmässä jo aiemmin.

Kehittyvän liittovaltiojärjestelmän rasitteena oli kuitenkin se, ettei kaikkien osavaltioiden osalta pohdittu niiden selviytymiskykyä hallinnollisina ja taloudellisina yksikköinä. Parlamentaarisen neuvoston suurimmat kiistakysymykset koskivat ehkä näistä syistä juuri federalismia. Kiistaa syntyi siitä, miten parlamentin toinen kamari ja osavaltioiden ja liittovaltion väliset taloudelliset suhteet järjestettäisiin. Sosiaalidemokraatit ja liberaalit kannattivat amerikkalaistyyppistä senaattia, jonka jäsenet valittaisiin suoralla kansanvaalilla ja jossa jokaisella osavaltiolla olisi yhtäläinen äänimäärä. Kristillisdemokraatit puolestaan kannattivat Bundesrat-mallia, jossa edustajat olisivat osavaltiohallitusten valitsemia ja edustajien määrä riippuisi osavaltion koosta. Lopputuloksena oli kompromissi, jossa päädyttiin Bundesrat-malliin, mutta osavaltioiden äänimäärä porrastettiin maltillisesti kolmen ja viiden äänen välille asukasluvusta riippuen. (von Beyme 1999, 368.) Finanssikysymyksissä oli kiistelty siitä, miten paljon rahoituslähteitä osavaltioilla tulisi olla ja lopulta päädyttiin liittovaltion ja osavaltioiden finanssihallintojen eriyttämiseen, osavaltioiden väliseen taloustasapainottamiseen ja Bundesratin aseman vahvistamiseen verolainsäädännöstä päätettäessä. (Laufer 1991, 55.)

Polkuriippuvaisen tulkinnan mukaan Saksan liittotasavalta jatkoi vuoden 1949 jälkeen samaa jo Bismarckin aikana toteutettua liittofederalismia (Verbundföderalismus), jolle ominaista oli voimakas koordinaation tarve. Paluu keskitettyyn ja hierarkkiseen liittovaltion koordinointiin oli toisen maailmansodan jälkeen jo miehittäjävaltojen vastustuksen vuoksi vaikeaa, joten jäljelle jäi liittovaltion eri osien välinen neuvottelu koordinaation lähteenä. Kun osavaltiot ovat vastuussa liittovaltion lainsäädännön toimeenpanosta, tarvitaan koordinaatiota luonnollisesti enemmän kuin järjestelmässä, jossa liittovaltiolla on omat toimeenpanoviranomaiset. Polkuriippuvaisessa saksalaisen federalismin tarkastelussa kiinnitetään huomiota erityisesti siihen, että jälleen federalismin ja siihen liittyvien institutionaalisten järjestelyjen muutokseen tarvittiin syvälle ulottuva kriisi (tässä tapauksessa natsihallinto ja toinen maailmansota). Lehmbuchin johtopäätös on, ettei saksalaista federalismia voida muuttaa nykyisestä liittofederalismista ratkaisevasti Saksan sisäisen ja ulkoisen vakauden aikana. (Lehmbuch 2002, 70–71.) Edellä esitetty liittotasavallan syntyprosessi koski kuitenkin vain länsivaltojen miehittämää Länsi-Saksaa, sillä Itä-Saksassa eli Saksan demokraattisessa tasavallassa kehitys johti toiseen suuntaan.

3.5. DDR ja Saksojen yhdistyminen vuonna 1990

Toisen maailmansodan jälkeen Neuvostoliiton hallinnoimalla Itä-Saksan alueella oli viisi osavaltiota: Mecklenburg-Etu-Pommeri, Saksi, Thüringen, Brandenburg ja Saksi-Anhalt. Näiden alueiden mukaisesti Neuvostoliitto muodosti myös alueellisen sotilashallintonsa. Lisäksi alueet oli asetettu kommunistisen puolueen keskushallinnon alaisuuteen ja jo vuosina 1946–47 osavaltioissa hyväksyttiin kommunistisen puolueen luomaa perusmallia noudattavat osavaltiooperustuslait. (Laufer 1991, 59.) Saksan demokraattisen tasavallan perustamishetkellä lokakuussa vuonna 1949 se oli muodollisesti liittovaltio. Osavaltioiden olemassaolo ei kuitenkaan sopinut hallitsevan kommunistisen puolueen suunnitelmiin ja DDR:n rakenteilla olevaan hallintomalliin, jota on luonnehdittu demokraattiseksi sentralismiksi. (Fulbrook 2002, 147.)

Muodollisesta liittovaltiojärjestelmästä huolimatta DDR:n alkuvuosien poliittista järjestelmää voidaan pitää pseudofederalismina, sillä osavaltioiden mahdollisuudet vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon olivat niukat ja valtaa pyrittiin jatkuvasti keskittämään keskushallinnolle. Demokraattisen sentralismin idea oli osa sosialistisen valtion rakentamista ja vallan keskittämisen lisäksi poliittista moninaisuutta rajoitettiin yksipuoluejärjestelmällä ja opposition kukistamisella. Osavaltioiden olemassaolo olikin hallitsevan kommunistisen puolueen näkökulmasta haitta vallankeskittämisyrittämissä ja demokraattisen sosialismin luomisessa, joten vuonna 1952 Volkskammer-parlamentti säätöi lain, jossa osavaltiot

määrättiin jakautumaan alueisiin tai piireihin (Bezirke) ja edelleen pienempiin alueellisiin yksikköihin (Kreise). Täten osavaltiot lakkasivat olemasta itsenäisinä hallinnollisina yksikköinä. DDR:n perustuslaissa osavaltioille oli osoitettu parlamentissa toinen kamari (Länderkammer), joka päätti toimintansa yksimielisesti vuonna 1958. Näiden tapahtumien seurauksena DDR lakkasi olemasta liittovaltio. (Laufer 1991, 60–62).

Rauhanomainen ja demokraattinen kansannousu autoritääristä hallitusvaltaa vastaan vuoden 1989 syksyllä käynnisti DDR:n romahtamiseen ja Saksojen yhdistymiseen johtaneen tapahtumasarjan. Berliinin lähes kolmekymmentä vuotta Länsi-Saksan ja Itä-Saksan kesken jakanut muuri murtui 9. marraskuuta 1989. (Emt., 63.) Aluksi yhdentymiskeskustelussa suunniteltiin pienten askeleiden yhdentymisprosessia, jossa ensin Saksan liittotasavallan ja DDR:n välille luotaisiin valtioliitollisia rakenteita ja sopimustenvaraista yhteistyötä päämääränä muodostaa vähitellen liittovaltio. Yhdentymisprosessi eteni kuitenkin suurin harppauksin, jopa hätäisesti. DDR:ssä perustettiin nopeasti jälleen samat osavaltiot, jotka oli vuonna 1952 tuhottu. Jo kesäkuussa 1990 DDR:n parlamentissa hyväksyttiin laki viiden osavaltion luomisesta Itä-Saksan alueelle (Ländereinführungsgesetz). Osavaltiot olivat samat kuin DDR:n luomishetkellä. Osavaltioiden olemassaolo alkoi **3.10.1990**, jolloin myös Saksat yhdyivät ja Saksan kysymys ratkaistiin lopullisesti. Molempien Saksojen hallitusten päämiehet allekirjoittivat yhdentymissopimuksen elokuussa 1990 ja lokakuussa viisi Itä-Saksan osavaltioita liittyi Saksan liittotasavaltaan perustuslaki Grundgesetzin 23. artiklan perusteella. (Gunlicks 1994, 82–83.)

Saksojen yhdistyminen asetti monia haasteita sekä saksalaiselle yhteiskunnalle että liittovaltioliselle järjestelmälle. Liittotasavallassa osavaltioiden määrä kasvoi yhdestätoista kuuteentoista, perustuslakia muutettiin useilta osin ja yhdentymisen kustannukset koskettivat myös osavaltioita. Ennen kaikkea yhdistyminen muutti liittovaltion sisäistä poliittista asymmetriaa merkittävästi. Yhdistyminen muutti myös poliittista kulttuuria. Ennen yhdistymistä Saksan liittotasavallassa aluepolitiikka oli lähinnä ilmennyt talouskysymyksissä eli osavaltioiden välisessä taloustopainossa ja kiistoissa rikkaiden ja köyhien osavaltioiden välillä (McKay 2001, 98.) Yhdentymisen jälkeen aluepolitiikka sai kuitenkin uuden merkityksen, sillä Itä-Saksaan kehittyi omalaatuinen aluepoliittinen ilmasto. Talouskysymyksillä oli luonnollisesti yhdentymisen jälkeenkin paljon merkitystä, sekä Itä-Saksan alueiden jälleenrakentamisen että yhdentymisen kustannusten jakamisen näkökulmasta. Liittotasavallassa aiemmin vallinnut varsin keskittynyt puoluejärjestelmä koki myös muutoksia; yhdistymisen jälkeen äänestäjien liikkuvuus osavaltio- ja liittovaltiovaaleissa kasvoi ja puoluekilpailu sai alueellisempia piirteitä. (Jeffery 2005, 81–84.) Lisäksi yhdistymisen aika oli myös poliittisen keskittymisen aikaa, sillä yhdistymiskysymysten

varjoon jäivät hetkellisesti puoluepolitiikka sekä federalismi. Yhdistymiseen ei varsinaisesti ollut mitään strategiaa ja nopeasti etenevät tapahtumat korostivat liittovaltion asemaa poliittisen prosessin johtajana. Erityisesti keskittyminen ilmeni yhdistymiskustannusten keskittymisenä liittovaltiolle. (Benz 1999, 67.)

Liittovaltiollisen järjestelmän kannalta merkittävää oli, että yhdistymissopimuksessa muutettiin Bundesratissa eli liittoneuvostossa osavaltioiden enimmäisääniä väestörikkaiden osavaltioiden hyväksi. Aiemmin suurin mahdollinen äänimäärä oli viisi ääntä, mutta yhdistymissopimuksen myötä yli seitsemän miljoonan asukkaan osavaltiot saivat kuusi ääntä. Muutoksen takana oli suurten (länsisaksalaisten) osavaltioiden pelko siitä, että uudet Itä-Saksan osavaltiot liittoutuisivat pienten länsisaksalaisten osavaltioiden kanssa, jolloin nämä yhteisenä blokkina pystyisivät ajamaan läpi perustuslainmuutoksia ja jyrkempää fiskaalista tasa-arvoistamispolitiikkaa. (Gunlicks 1994, 84.) Lisäksi yhdistymissopimus sisälsi säädöksiä liittovaltion ja osavaltioiden välisistä taloussuhteista ja uusien osavaltioiden kytkeytymisestä osavaltioiden väliseen taloustasapainotukseen. Yhdistymisen suurten kustannusten ja uusien osavaltioiden taloudellisen heikkouden vuoksi oli selvää, että uusilla osavaltioilla tulisi olla siirtymäkausi ennen taloustasapainojärjestelmään kytkeytymistä. Länsi-Saksasta itään siirretyistä tukimiljardeista huolimatta uusissa osavaltioissa oli paljon sosiaalisia ongelmia, kuten työttömyys, rappeutuva infrastruktuuri ja talouden kehittymistä haittaavat epäselvät omistajuuskysymykset. (Emt., 86.)

Itä-Saksan osavaltiot eivät siirtyneet suoraan osavaltioiden väliseen taloustasapainojärjestelmään, vaan vuoden 1994 loppuun asti uusien osavaltioiden taloutta rahoitettiin Deutsche Einheit -rahaston avulla siten, että vuosina 1990–1994 uudet osavaltiot saivat rahaston kautta yli 80 miljardia euroa. Vuodesta 1995 lähtien uudet osavaltiot ovat olleet mukana liittotasavallan laajuisessa taloustasapainotusjärjestelmässä. Lisäksi liittovaltion ja vanhojen osavaltioiden välillä solmittiin solidaarisuussopimus (Solidarpakt) uusien osavaltioiden taloudellisesta tukemisesta, jonka ansiosta uudet osavaltiot saivat vuosina 1995–2004 vähintään seitsemän miljardia euroa tukisuorituksia vuosittain. Solidaarisuussopimukselle neuvoteltiin jatko (Solidarpakt II), jonka tarkoituksena on varmistaa Itä-Saksan pitkäjänteinen jälleerakentaminen. Sopimus takaa Itä-Saksan alueille vuosina 2005–2019 yhteensä yli sata miljardia euroa liittovaltion tukisuorituksia. (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2008.) Yhdistymisen vaikutukset Saksan liittovaltion finanssihallintoon sekä osavaltioiden väliseen taloustasapainoon ovat siten olleet mittavat.

Useiden politiikan tutkijoiden näkemyksen mukaan Saksan poliittinen järjestelmä ei kuitenkaan yhdistymisen myötä kokenut radikaalia muutosta. Perustuslain muutokset jäivät melko vähäisiksi ja järjestelmä oli peruspiirteiltään edelleen yhteistoiminnallinen ja yhteen punoutunut monien hallinnon tasojen ja toimijoiden verkko. Ennen yhdistymistä Saksassa vallinnut solidaarinen ja konsensukseen perustuva federalismikäsitelmä kuitenkin sai uusia haasteita erityisesti kilpailullisen federalismin ajatuksista. Erityisesti Etelä-Saksan varakkaissa osavaltioissa Baijerissa, Baden-Württembergissä ja Hessenissä keskustelu kilpailullisen federalismin kehittämisestä ja tiiviin liittovaltio-osavaltiosuhteen purkamisesta on saanut kannatusta. Epäilemättä asiaan vaikuttavat yhdistymisen mittavat kustannukset ja varakkaiden osavaltioiden kyllästyminen maksajan rooliin liittovaltiossa. Erityisesti Baijeri on ajanut yhtenäisten politiikkastandardien ja osavaltioiden välisten horisontaalisten rahansiirtojen vähentämistä. (Jeffery 2005, 86–88.). Tämä Saksassa uusi federalismimalli ilmenee myös tutkimuksen aineistossa.

3.6. Saksan nykyisen liittovaltiollisen järjestelmän rakenne ja keskeiset instituutiot

3.6.1. Perustuslaki

”Die Deutschen in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen haben in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands vollendet. Damit gilt dieses Grundgesetz für das gesamte Deutsche Volk.“ (Grundgesetz, Präambel)

”Saksalaiset Baden-Württembergin, Baijerin, Berliinin, Brandenburgin, Bremenin, Hampurin, Hessenin, Mecklenburg-Etu-Pommerin, Ala-Saksin, Nordrhein-Westfalenin, Rheinland-Pfalzin, Saarlandin, Saksi-Anhaltin, Schleswig-Holsteinin ja Thüringenin osavaltioissa ovat vapaata itsemääräämisoikeutta käyttäen toteuttaneet Saksan yhtenäisyyden ja vapauden. Täten tämä perustuslaki pätee koko Saksan kansaan.”

Saksan liittotasavallan liittovaltiollinen hallitusmuoto ilmenee jo perustuslaki Grundgesetzin johdannossa, jossa nimetään kaikki liittotasavallan osavaltiot ja toisaalta korostetaan sitä, että Saksan vapaus ja yhtenäisyys on saavutettu demokraattisin menetelmin. Saksan liittovaltiojärjestelmässä on monia erityispiirteitä, joita ei esiinny muissa liittovaltiossa. Näitä erityispiirteitä ja poliittista järjestelmää kokonaisuutena on tarkoitus tarkastella käsillä olevassa kappaleessa.

Liittovaltiollisen järjestelmän juridisen pohjan määrittelee Saksassa luonnollisesti Grundgesetz, jonka toinen luku käsittelee liittovaltion ja osavaltioiden suhdetta. Liittovaltiollinen järjestys säädetään artikkelissa 20, jonka mukaan Saksan liittotasavalta on **demokraattinen ja sosiaalinen liittovaltio**. Lisäksi liittovaltiojärjestelmän asemaa vahvistaa se, että artikla 79 mukaan mikään perustuslain muutos, joka

koskee liittovaltion jakautumista osavaltioihin tai osavaltioiden ehdotonta osallistumista lainsäädäntöön ei ole pätevä. Toisin sanoen liittovaltiollinen järjestelmä tai osavaltioiden oikeus osallistua lainsäädäntöön voidaan purkaa vain uudella perustuslailla tai vallankumouksella. (Laufer 1991, 80–81.) Demokraattiset ja oikeusvaltiolliset periaatteet liittovaltion sisällä korostuvat myös siinä, että osavaltioiden perustuslakien ja poliittisen järjestelmän on GG artiklan 28 mukaan vastattava tasavaltaisia, demokraattisia ja sosiaalisia oikeusvaltion periaatteita. Liittovaltiolla on oikeus puuttua osavaltion toimintaan, mikäli se ei täytä näitä kriteereitä tai ei täytä sille perustuslaissa tai muissa laeissa määrättyjä velvollisuuksia. (Emt., 84.)

Grundgesetzin toisessa luvussa säädetään myös mahdollisuudesta muuttaa osavaltioiden alueita. Osavaltioiden alueita on mahdollista artiklan 29 mukaan muuttaa, jotta niiden koko ja suoriutumiskyky vastaisivat osavaltioille asetettuja tehtäviä. Aluemuutokset tapahtuvat liittovaltion antaman lain ja muutoksessa osallisina olevissa osavaltioissa suoritettuna kansanäänestyksen kautta. Käytännössä aluemuutoksia ei ole tehty laajassa mittakaavassa. Kuten yleensä liittovaltioissa, myös Saksassa liittovaltion lainsäädännöllä on ensisijaisuus osavaltioiden lainsäädäntöön nähden (GG Art. 31). Grundgesetz takaa osavaltioille varsin paljon oikeuksia ja niiden myötä myös velvollisuuksia. Artikla 30 mukaan **valtiollisen toimivallan käyttäminen ja valtiollisten tehtävien täyttäminen kuuluu osavaltioille**, ellei perustuslaissa toisin määrätä. Kaikilla osavaltioilla on samat velvollisuudet ja tehtävät ja samanlaiset oikeudet suhteessa liittovaltioon riippumatta niiden koosta tai resursseista. Tästä näkökulmasta saksalaista liittovaltiojärjestelmää voi pitää oikeudellisesti symmetrisenä; tosin Bundesratissa eli liittoneuvostossa osavaltioiden äänet on suhteutettu niiden asukasluvuun. Symmetrialla on kuitenkin hintansa, sillä osavaltioiden väliset suuret erot esimerkiksi taloudellisissa resursseissa edellyttävät laajaa taloudellista kompensatiota niille osavaltioille, jotka eivät omin neuvoin selviäisi velvollisuuksistaan. (Kramer 2005, 147–148.)

Osavaltioiden aseman ja vaikutusmahdollisuuksien kannalta tärkein asia on epäilemättä lainsäädäntöoikeus. Lainsäädännössä on osavaltioiden kohdalla kyse sekä niiden omasta lainsäädännöstä että niiden mahdollisuudesta vaikuttaa liittovaltion lainsäädäntöön. Saksan liittotasavallassa osavaltioilla on lainsäädäntöoikeus sikäli kuin perustuslaki ei sitä nimenomaan osoita liittovaltiolle. Osavaltioilla on omat perustuslakinsa, joiden tulee noudattaa edellä mainittuja kansanvaltaisia ja sosiaalisia periaatteita, mutta muutoin osavaltiot voivat varsin vapaasti itse säätää hallinto- ja poliittisesta järjestelmästänsä. Tästä syystä esimerkiksi parlamentaariset järjestelmät eri osavaltioissa ovat erilaisia. Perustuslakien eroihin vaikuttaa myös se, että osa näistä laeista oli jo voimassa ennen 1949 voimaan tullutta Grundgesetz-

perustuslakia. (Kramer 2005, 149.) Käytännössä kuitenkin osavaltiolainsäädäntöä hallitsee kaikissa osavaltioissa hallitusenemmistö eli puolue tai puolueet, joilla on määräenemmistö osavaltion hallituksessa (Rudzio 2006, 311).

Ulkosuhteet muihin valtioihin määrätään GG:n artiklassa 32 liittovaltion asiaksi, mikä on varsin yleistä kaikissa liittovaltioissa. Osavaltioiden lainsäädäntöoikeutta rajoittavat perustuslaissa määritellyt **liittovaltion yksinomaisen lainsäädännön** (ausschließliche Gesetzgebung) ja **kilpailevan lainsäädännön** (konkurrierende Gesetzgebung) alueet. Artiklat 71 ja 73 säättävät liittovaltion yksinomaisesta lainsäädännöstä, jossa osavaltioilla on oikeus säätää lakeja vain, mikäli liittovaltion laki nämä siihen valtuuttaa. Tähän lainsäädäntöalueeseen kuuluvat mm. ulkoasiainhallinto ja puolustusasiat, kansalaisuus-, maahanmuutto-, valuutta-, tulli-, ilmali- ja postilaitosasiat. Kilpailevan lainsäädännön alueella osavaltioilla on oikeus säätää lakeja vain, mikäli liittovaltio ei ole käyttänyt lainsäädäntöoikeuttaan. Grundgesetzin artikkelit 72 ja 74 koskevat kilpailevaa lainsäädäntöä, joka ulottuu mm. rikosoikeuteen, tuomioistuimenmenettelyyn, yhdistysoikeuteen, oleskelulupa- ja pakolaiskysymyksiin ja työoikeuteen. Erityislaatuiseksi Saksan kilpailevan lainsäädännön alueen tekee artikkelin 72 toinen momentti, jossa liittovaltiolle annetaan lainsäädäntöoikeus tietyillä alueilla ”samanarvoisten elinolosuhteiden” luomiseksi liittovaltiossa.

”Auf den Gebieten des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26 hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“ (GG Art. 73, 2 momentti.)

”Artikkelin 74 ensimmäisen momentin kohtien 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 ja 26 alueilla liittovaltiolla on lainsäädäntöoikeus, jos ja mikäli kuin samanarvoisten elinolosuhteiden aikaansaaminen liittovaltion alueella tai oikeudellisen tai taloudellisen yhtenäisyyden säilyttäminen yhteisvaltiollisen edun nimessä vaativat liittovaltion lainsäädäntöä.

Tämä varsin epämääräiseltä kuulostava momentti takaa käytännössä liittovaltiolle mahdollisuuden säätää lakeja asioissa, joidenka yleisellä tasolla katsotaan kuuluvan osavaltioiden toimivaltaan ja siten puuttua varsin huomattavalla tavalla osavaltioiden asioihin. Tällaisia kysymyksiä ovat mm. opintoavustukset, sairaaloiden rahoitus, luonnonsuojelu ja korkeakoululainsäädäntö. (Rudzio 2006, 316.) Nämä pykälät voidaan epäilemättä lukea myös Duchacekin erittelemiksi joustaviksi lakipykäliksi, jotka luovat vallanjaon ja lainsäädännön hämäriä alueita liittovaltioissa.

Osavaltioiden asemaa liittovaltiossa heijastelevat myös niiden vaikutusmahdollisuudet perustuslain muuttamiseen tähtäävässä lainsäädäntöprosessissa. Perustuslakia muutettaessa muutoksen voimaantulo edellyttää kahden kolmasosan määräenemmistöä liittopäivien eli Bundestagin edustajista ja kahden kolmasosan määräenemmistöä liittoneuvosto Bundesratin äänistä (GG Art. 79). Siten osavaltioilla on mahdollisuus estää perustuslain muutokset, joilla olisi epäsuotuisa vaikutus osavaltioiden toimivaltuuksiin tai asemaan. Saksalaisesta liittovaltiojärjestelmästä erityisen kansainvälisessä vertailussa tekee se, että **osavaltiot ovat vastuussa myös liittovaltion lainsäädännön toimeenpanosta**, ellei Grundgesetz toisin määrää (GG Art. 83). Liittovaltio huolehtii vain muutamien valtiollisten tehtävien toimeenpanosta; tällaisia ovat mm. ulkoasiainhallinto, puolustuslaitos, vesistö- ja ilmailuhallinto sekä liittovaltion finanssihallinto. Tästä syystä saksalaista federalismia nimitetään usein **toimeenpanofederalismiksi** (Exekutivföderalismus). (Rudzio 2006, 316–317.)

Lainsäädännön toimeenpanojärjestelyt Saksassa antavat osavaltioille luonnollisesti varsin paljon hallinnollista valtaa. Tämä tekijä vaikeuttaa myös Saksan luokittelemista keskittyneeksi liittovaltiolliseksi järjestelmäksi, sillä liittovaltion lainsäädännön osoittaminen osavaltioille on vahvasti valtaa hajauttava eli desentralisoiva piirre (McKay 2001, 15). Käytännössä liittovaltion hallitus (Bundesregierung) valvoo lainsäädännön toimeenpanoa osavaltioissa lähettämällä edustajiaan tarkkailemaan osavaltioiden viranomaisten toimintaa. Mikäli liittovaltion hallituksen edustajat havaitsevat puutteita tai virheitä ja osavaltio kieltäytyy niitä korjaamasta, ratkaisee liittoneuvosto viime kädessä sen, onko lakia noudatettu vai ei. Osavaltio tai liittovaltio voi valittaa liittoneuvoston päätöksestä liittovaltion perustuslailliseen tuomioistuimeen, mutta tällaisia kiistoja esiintyy Saksassa hyvin harvoin. (Kramer 2005, 153.)

Liittovaltion ja osavaltioiden välistä toimivaltajakoa Saksassa hämärtävät kuitenkin nk. **yhteisötehtävät** (Gemeinschaftsaufgaben), jotka määritellään Grundgesetzin artikloissa 91a ja 91b. Yhteisötehtävät ovat osavaltioiden tehtäviä, joiden suorittamiseen liittovaltio voi vaikuttaa, jos ne ovat yhteiskunnallisesti merkittäviä ja liittovaltion osallistuminen on elinolosuhteiden parantamiseksi välttämätöntä. Yhteisötehtävien luominen oli osa Saksassa 1960- ja 70-luvuilla tapahtuneita perustuslain muutoksia, jotka melko välittömästi siirsivät valtaa osavaltioilta liittovaltiolle. Näitä perustuslain muutoksia käsitellään kappaleessa 3.9. Yhteisötehtäviin kuuluvat alueellisen talous- ja elinkeinorakenteen parantaminen sekä maatalousrakenteen ja merivartioston kehittäminen. Yhteisötehtävien hoidosta säädetään tarkemmin liittoneuvoston hyväksynnän edellyttävillä liittovaltion laeilla. Lisäksi perustuslain mukaan liittovaltio ja osavaltiot voivat toimia yhdessä koulutussuunnitteluun ja tieteellisen tutkimuksen edistä-

miseen liittyvissä tehtävissä, jolloin yhteistyö perustuu osapuolten väliselle sopimukselle. (GG Art. 91a – 91b.)

Liittovaltiojärjestelmän oikeudellisten puitteiden ohella myös instituutioiden toiminta vaikuttaa siihen, millainen osavaltioiden asema liittovaltiossa lopulta on ja mihin poliittinen ja hallinnollinen valta keskittyy. Saksan liittotasavallan instituutioista on mielekkäintä ensin keskittyä federalismin näkökulmasta mielenkiintoisimpaan elimeen eli liittoneuvostoon. Tässä yhteydessä esitellään myös liittopäivät, liittohallitus ja liittovaltion perustuslaillinen tuomioistuin. Lisäksi Saksassa on huomattavan paljon liittovaltion ja osavaltioiden väliseen yhteistyöhön liittyviä virallisia toimielimiä, joita myös tarkastellaan.

3.6.2. Liittoneuvosto (Bundesrat)

Grundgesetz-perustuslain neljäs kappale käsittelee liittoneuvostoa eli Bundesratia, jonka kautta osavaltiot vaikuttavat liittovaltion lainsäädäntöön, hallintoon ja EU-asioihin. Artiklat 51 ja 52 koskevat liittoneuvoston kokoonpanoa ja käytännön toimintaa. Bundesrat koostuu osavaltioiden hallitusten jäsenistä ja osavaltioiden äänet on porrastettu niiden asukaslukuun nähden siten, että äänten vähimmäismäärä on kolme ja enimmäismäärä kuusi. Äänten jakautuminen osavaltioiden välillä on nähtävissä taulukosta 3.1. Osavaltiot voivat lähettää liittoneuvostoon niin monta jäsentä kuin sillä on ääniä, mutta osavaltion äänet on annettava yhtenäisesti eli ääniä ei voida jakaa. Bundesratia johtaa presidentti, jonka jäsenet valitsevat vuodeksi kerrallaan. Päätökset liittoneuvostossa tehdään äänten enemmistöllä ja istunnot ovat pääsääntöisesti julkisia, ellei Bundesrat ole nimenomaisesti tätä kieltänyt. (GG Art. 51–52.)

Bundesrat oli Saksan liittotasavallan perustamisen yhteydessä kompromissiratkaisu ja monet perustuslainsäätämisen prosessiin osallistuneet osavaltiojohtajat pitivät ratkaisua vastavoimana puoluepolitiikalle, sillä suoralla kansanvaalilla valittujen senaatin jäsenten uskottiin olevan puoluepoliittisesti sidotumpia kuin osavaltiohallitusten edustajien (Lehmbruch 2000, 77). Monissa federalismin määritelmissä osavaltioiden edustautumiseen perustuva parlamentin toinen kamari on keskeinen kriteeri. Bundesrat ei kuitenkaan ole perinteisessä mielessä toinen kamari tai osa parlamenttia, koska se ei ole tasavertainen alakamarin eli Bundestagin kanssa. Liittoneuvoston ja liittopäivien (Bundestag) erilainen asema ilmenee monella tavalla. Bundesratin jäsenet, toisin kuin Bundestagin, toimivat osavaltiohallitusten mandaatilla, joten jäsenten riippumattomien aloitteiden tekeminen on käytännössä mahdotonta. Liittoneuvosto ei varsinaisesti voi valvoa liittopäivien toimintaa, vaan mahdollisia konflikteja selvittää erillisen sovit-

teluvaliokunnan (Vermittlungsausschuss) välityksellä. Bundesratilla on kuitenkin lakialoitteisiin vähintään lausunto-oikeus ja oikeus tehdä omia lainsäädäntöaloitteita. (von Beyme 1999, 369–370.)

Bundesratin merkittävin valta liittyykin lainsäädäntöaloitteiden ja lakien hyväksymiseen. Mikäli liittohallitus tekee lakialoitteen, ohjataan aloite ensiksi liittoneuvostoon, joka ottaa kantaa aloitteen sisältöön. Bundesratin tekemät lakialoitteet ohjataan liittohallituksen kautta liittopäiville. Lait hyväksytään liittopäivillä, mutta hyväksynnän jälkeen ne ohjataan jälleen liittoneuvostoon arvioitavaksi. Tärkeä kysymys on se, vaatiiko laki liittoneuvoston hyväksynnän. Mikäli näin on ja liittoneuvosto ei halua sellaiseen hyväksyä Bundestagin päätöstä, voidaan koolle kutsua sovitteluvaliokunta, joka voi antaa muutosehdotuksen lakipäätökseen. Tällainen muutos on luonnollisesti myös liittopäivien uudelleen hyväksyttävä. Mikäli laki ei edellytä Bundesratin hyväksyntää, voi Bundesrat halutessaan antaa asiassa vastalauseen, jonka Bundestag puolestaan voi määräenemmistöllä kumota. (GG Art. 76, 77.) Sovitteluvaliokunnassa on yhteensä 32 jäsentä, joista puolet on osavaltioiden ja puolet liittopäivien edustajia. Valiokunta voi käsitellä yhtä lakialoitetta enintään kolme kertaa (Kramer 2005, 156). Lisäksi liittoneuvostolla on merkittävästi valtaa EU-asioiden suhteen; valtaoikeuksien siirtäminen EU:lle tai perussopimuksien muuttaminen edellyttävät Bundesratin hyväksynnän. Mikäli EU-asia koskee osavaltioiden yksinomaiseen lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita, siirretään Saksalle EU:n jäsenvaltiona kuuluvat toimintaoikeudet Bundesratin nimittämän edustajan hoidettavaksi. (GG Art. 23.)

Liittovaltion perustuslakia ja osavaltioiden ja liittovaltion välisiä suhteita käsitteleviä lakeja voidaan muuttaa vain Bundesratin hyväksynnällä. Bundesratin **hyväksyntää edellyttävät lait** (zustimmungsbedürftige Gesetze) tarkoittavat mm. osavaltioiden täytäntöön pantavaksi tarkoitettuja lakeja, julkisia palveluja ja hallintomenettelyä koskevia lakeja tai lakeja, jotka liittyvät osavaltioiden verotukseen tai vero-osuuksiin. (Rudzio 2006, 275.) Hyväksyntää edellyttävien lakien määrä on vuosien varrella kasvanut siten, että Bundesratin veto-oikeus ulottui ennen vuoden 2006 federalismiuudistusta lähes 60 prosenttiin kaikista lakialoitteista, kun se liittotasavallan alkuaikoina oli 40 prosenttia tai vähemmän. Osavaltioiden vastatessa käytännössä liittovaltion lainsäädännön toimeenpanosta on Bundesratin hyväksyntä usein jo toimeenpanokysymysten vuoksi välttämätön. Tästä syystä liittoneuvostoa on saksalaisessa poliittisessa keskustelussa luonnehdittu estovälineeksi (Blockade Instrument), jolla voidaan tukkia Bundestagin enemmistön kannattama lainsäädäntöaloite. Estäminen toteutuu kuitenkin yleensä tilanteissa, joissa Bundesratin ja Bundestagin poliittiset valtasuhteet ovat erilaiset eli eri puolueilla on ääni-enemmistö näissä elimissä. Tällöin Bundesratia hallitseva puolue pystyy käytännössä torpedoimaan kilpailevan puolueen lainsäädäntöpyrkimykset. Pysyvien koalitioiden saavuttaminen on kuitenkin liit-

toneuvostossa hankalaa, sillä poliittiset voimasuhteet riippuvat osavaltiovaalien tuloksista. (Conradt 1996, 192–194.) Tämä ominaisuus kytkeytyy luonnollisesti varsin keskitettyyn puoluejärjestelmään.

Saksassa liittotasavallan perustamisesta vuoteen 1966 asti sama puolue oli enemmistössä liittoneuvostossa ja liittopäivillä. Samanaikaisesti vallasta taisteli kaksi puoluetta (CDU/CSU ja SPD), joten puoluejärjestelmä oli hyvin kaksijakoinen. Vuosina 1969–1982 toinen valtapuolueista oli aina enemmistössä toisessa kamarissa. Jälleen 1980-luvulla päästiin tilanteeseen, jossa sama puolue hallitsi molempia kamareita, mutta yhdistymisen jälkeen liittovaltio- ja osavaltiotasolla hallitusenemmistöt ovat vaihdelleet ja puoluekilpailu on moninapaistunut. (Benz 1999, 60.) Alkuperäiset ajatukset siitä, että Bundesrat toimisi puoluepolitiikan vastapainona, osoittautuivat liittotasavallan alkuvuosikymmeninä vääriksi. Osavaltiohallitukset eivät keskittyneetkään vain hallinnollisiin kysymyksiin, vaan toimivat myös liittoneuvostossa poliittisesti. Kehitykseen vaikutti luonnollisesti tiivis verkottuminen puolueiden paikallis-, osavaltio- ja liittovaltiotasojen välillä. (Lehmbruch 2000, 82.)

Bundesratin asema on toistunut saksalaisessa federalismin uudistuksesta käytävässä keskustelussa ja usein Bundesratin veto-oikeuksien vähentämistä pidetään tärkeänä tekijänä poliittisen vastuun verkottumisen purkamisessa. Lakialoitteiden turha hylkääminen halutaan estää ja lainsäädäntöprosessia tehostaa ja selventää. On huomattava, ettei liittoneuvoston veto-oikeus ole laajentunut ainoastaan lainsäädännön perusteella, vaan myös liittovaltion perustuslaillisen tuomioistuimen ratkaisujen ansiosta ja toisaalta siitä syystä, että liittovaltio pyrkii entistä enemmän ulottautumaan osavaltioiden toimivalta-alueille. (Schmidt-Jortzig 2005, 9.)

Federalismiuudistuksen parlamentaaristen käsittelyjen käynnistyessä keväällä 2006 liittoneuvoston jäsenet koostuivat seuraavien hallitusten ministereistä: Suuria osavaltioita Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg ja Ala-Saksi hallitsivat CDU:n ja liberaalipuolue FDP:n oikeistohallitukset; Baijerissa, Hampurissa, Hessenissä, Thüringenissä ja Saarlandissa oli ainoana hallituspuolueena CDU/CSU; sosiaalidemokraattien ja kristillisdemokraattien koalitiot olivat vallassa Brandenburgissa, Mecklenburg-Etu-Pommerissa, Saksissa, Saksi-Anhaltissa ja Schleswig-Holsteinissa. Berliinissä hallitsi SPD:n ja die Linke -puolueen vasemmistohallitus, Bremenissä SPD:n ja vihreiden (Bündnis 90/Grünen) koalitio ja Rheinland-Pfalzissa ainoastaan SPD. (Bundesrat 2008a.) Bundesratin jäsenten puoluejakauma painottuu siten hieman oikealle.

3.6.3. Liittopäivät (Bundestag) ja liittohallitus (Bundesregierung)

Liittopäivät eli Bundestag on Saksan neljän vuoden välein yleisillä ja yhtäläisillä vaaleilla valittu kansanedustuslaitos ja samalla ainoa liittovaltion toimielin, joka valitaan kansanvaalilla. Bundestagin keskeisiä tehtäviä ovat kansalaisten mielipiteiden ja intressien artikulointi, tärkeimpien liittovaltiollisten toimielinten jäsenten nimittäminen (osittain yhdessä Bundesratin kanssa), hallituksen valvonta ja lainsäädäntö. Hallituksen valitsee parlamentaarinen enemmistö, mikä luonnollisesti johtaa kahtiajakoon parlamentaarisen enemmistön ja parlamentaarisen opposition välillä. (Rudzio 2006, 197.) Parlamentissa on tällä hetkellä 614 kansanedustajaa, jotka jakaantuvat parlamentaarisiin (puolue)ryhmiin (Fraktionen), jotka enimmäkseen äänestävät yhtenäisesti. Tavalliset lait ja muut päätökset tulevat liittopäivillä voimaan, mikäli läsnäolevien edustajien enemmistö näin äänestää. Bundestagin edustajien määrä on kansainvälisessä vertailussa melko ylimitoitettu, joten parlamentin toimintakyky riippuu pitkälti parlamentaaristen ryhmien toiminnan tehokkuudesta. (Emt., 210–211.)

Lainsäädäntömenettelyä kuvattiin jo edellä liittoneuvoston toiminnan yhteydessä. Liittopäivät käsittelee lakiehdotuksen tavallisesti kolmessa käsittelyssä. Ensimmäisen käsittelyn jälkeen aloite siirtyy valiokuntakäsittelyyn, jonka jälkeen toisessa käsittelyssä käydään varsinainen parlamenttikeskustelu ja äänestys. Kolmannessa käsittelyssä on mahdollista keskustella enää toisessa käsittelyssä tehdyistä muutoksista ja lopulta aloite joko hylätään tai hyväksytään. (Rudzio 2006, 227.) Työskentelytavoiltaan Bundestag sijoittuu brittiläistyypin puheparlamentin ja yhdysvaltalaisen valiokuntapainotteisen työparlamentin välimaastoon. Valiokuntatyöllä on liittovaltiopäivillä varsin suuri merkitys, mutta täysistunnot eivät kuitenkaan ole yhdentekeviä. (von Beyme 1999, 284.)

Liittopäivien lainsäädäntövalta on laajentunut Saksassa 1960-luvulta lähtien perustuslaillisten muutosten myötä lähinnä osavaltio parlamenttien kustannuksella. Erityisesti kilpailevan lainsäädännön alueella liittovaltiopäivien toiminta on nakertanut osavaltio parlamenttien toiminta-alaa. (von Beyme 1999, 289.) Edelliset liittopäivävaalit toimitettiin vuonna 2005, jolloin parlamenttiin valittiin viiden puolueen (CDU/CSU, SPD, FDP, Die Linke, Bündnis 90/die Grünen) edustajia. Suurin puolue on CDU/CSU (223 edustajaa), toiseksi suurin SPD (222 edustajaa) ja kolmanneksi suurin FDP (61 edustajaa). Lähes samankokoisia ovat vasemmistopuolue Die Linke (53 edustajaa) ja vihreä puolue Die Grünen (51 edustajaa). Liittokansleriksi valittiin CDU/CSU-puolueen Angela Merkel, jonka johdolla perustettiin kahdesta suurimmasta parlamenttipuolueesta koostuva koalitiollahitus. (Deutscher Bundestag 2008a.)

Liittohallitus (Bundesregierung) on Saksassa politiikkaa johtava elin, joka koostuu liittokanslerista ja liittoministereistä. Liittohallituksen oikeudellinen perusta koostuu kolmesta ulottuvuudesta, jotka ovat kansleri-, kabinetti- ja vastuualueperiaatteet. Liittokanslerilla on johtava asema hallituksessa. Liittopäivät valitsee kanslerin liittopresidentin ehdotuksen perusteella ja kansleri puolestaan valitsee liittohallituksen jäsenet ja päättää näiden lukumäärästä. Perustuslain mukaan hän myös päättää politiikan suuntaviivat ja kantaa tästä poliittisen vastuun. (Rudzio 2006, 241–245.) Kabinettiperiaate viittaa hallituksen kollegiaaliseen muotoon. Liittohallitus voi tehdä lakialoitteita ja kannanottoja kollektiivina; liittokansleri ei esimerkiksi yksin voi antaa lakialoitetta. Lisäksi hallituksen sisäisistä erimielisyyksistä päättää liittohallitus kollektiivina ja päätökset tehdään yksimielisesti. Vastuualueperiaatteen mukaisesti liittoministerit kuitenkin toimivat itsenäisesti omilla alueillaan ja kantavat näistä vastuun. (Emt., 246–249.)

3.6.4. Liittovaltion perustuslaillinen tuomioistuin (Bundesverfassungsgericht)

Liittovaltion perustuslaillinen tuomioistuin on Saksan liittotasavallassa tuomioistuin, joka ratkaisee ensisijaisesti **perustuslakiin ja sen tulkintoihin liittyviä kiistoja**. Näihin kuuluvat mm. liittovaltion elinten oikeudet ja velvollisuudet, liittovaltion ja osavaltioiden lainsäädännön rajapinnat ja lakien perustuslainmukaisuus. (GG Art. 93.) Liittovaltion perustuslaillinen tuomioistuin ei kuitenkaan ole ylin liittotuomioistuin, jolla olisi oikeus kumota muiden liittotuomioistuinten tuomiot. Perustuslaillinen tuomioistuin voi luonnollisesti kumota perustuslain vastaiset tuomiot, mutta muutoin se on samantyyppinen tuomioistuin muiden liittotuomioistuinten kanssa, joita ovat esimerkiksi liittohallintotuomioistuin ja liittovaltion taloustuomioistuin. Liittovaltion perustuslaillinen tuomioistuin on kuitenkin ainoa taho, joka voi julistaa liittovaltion lain pätemättömäksi. Tämä voi tapahtua joko alemman tuomioistuimen ratkaisupyynnöstä, liittohallituksen, osavaltiohallituksen tai liittopäiväedustajien kolmasosan esittämästä pyynnöstä. Lisäksi yksittäiset kansalaiset voivat tehdä perustuslaillisen valituksen käytyään läpi muut oikeusasteet. (Kramer 2005, 159–160.)

Liittovaltion perustuslaillisen tuomioistuimen toimivaltuudet ovat kansainvälisessä vertailussa laajat. Se on ainoa tuomioistuin Saksassa, jonka tehtävät ja kokoonpano on määritelty perustuslaissa. Tuomioistuin koostuu kahdesta senaatista, joissa kummassakin on kahdeksan tuomaria. Puolet tuomareista valitsee liittopäivät ja puolet liittoneuvosto, joten nimityksillä on myös poliittinen luonne. Ensimmäinen senaateista on erikoistunut perusoikeuksiin ja toinen valtio-oikeudellisiin kysymyksiin. (Rudzio 2006, 283.) Liittovaltion perustuslaillista tuomioistuinta pidetään merkittävänä toimintalinjojen luojana

(policy-making institution) Saksan poliittisessa järjestelmässä ja jopa Euroopan vaikutusvaltaisimpana perustuslaillisen tuomioistuimenä (Kommers 1994, 470).

Vaikka tuomioistuin ratkaisee äärimmäisen poliittisia kysymyksiä, se itsessään on riippumaton instituutio. Tuomioistuimen olemassaolo otetaan tehokkaasti huomioon jo lainsäädäntövaiheessa, koska sillä on mahdollisuus kumota demokraattisella enemmistöllä hyväksytyt lakit. Historiansa aikana Bundesverfassungsgericht on tiukasti puolustanut osavaltioiden oikeuksia ja pyrkinyt mm. hyvin rajattuun tulkitaan liittovaltion lainsäädäntöoikeuksista kilpailevan lainsäädännön alueella. Eräitä tunnettuja tuomioistuimen päätöksiä osavaltioiden aseman osalta ovat Concordat-oikeustapaus vuodelta 1957 ja Television-oikeustapaus vuodelta 1961. Ensimmäisessä tapauksessa tuomioistuin päätti, että Ala-Saksin laki yleisistä kouluista oli perustuslaillinen, vaikka Saksan ja Vatikanin välillä oli voimassa Concordat-sopimus, joka velvoitti tunnustuksellisten koulujen olemassaoloon. Ala-Saksissa tunnustuksellisia kouluja ei ollut perustettu, mutta tuomioistuimen mielestä osavaltion toimivalta koulutusasioissa ylitti voimassa olevan kansainvälisen sopimuksen. Jälkimmäisessä se kumosi asetuksen, jolla oli tarkoitus perustaa kansallinen televisiokanava, koska kysymyksessä astuttiin osavaltioiden toimivallan yli ja kaikilta osavaltioilta ei kantaa asiaan ollut kysytty. (Emt. 481–482.)

Yksi liittovaltion perustuslaillisen tuomioistuimen laajakantoisimpia päätöksiä on ollut vuonna 1958 annettu BVerfGE 8, 274, joka koski hintalainsäädäntöä. Tässä päätöksessä tuomioistuin alkoi toteuttaa nk. yhtenäisyysteoriaa (Einheitstheorie), jonka mukaan liittoneuvoston hyväksyntä osavaltioiden toimeenpanemissa liittovaltion laeissa ei rajoitu vain niihin lainkohtiin, jotka koskevat virkamiehiä ja hallintomenettelyä eli täytäntöönpanokysymyksiä, vaan koko lakiin. Päätöksen tarkoituksena oli luonnollisesti suojella osavaltioiden oikeuksia lainsäädäntöön ja lakien täytäntöönpanoon liittyvissä kysymyksissä, mutta käytännössä päätös johti siihen, että Bundesratia voitiin käyttää puoluepoliittisena veto-mekanismina. Lisäksi liittoneuvoston hyväksyntää edellyttävän lainsäädännön alue luonnollisesti laajeni. Mikäli liittopäivillä ja liittoneuvostossa olivat eri puolue-enemmistöt, pystyi liittoneuvosto tämän päätöksen perusteella tyrmäämään liittohallituksen lakiesityksen, jos sen sisältö oli puoluepoliittisista syistä vääränlainen. (Scharpf 2006, 6.)

Liittovaltiolliset riidat eivät kuitenkaan muodosta pääosaa liittovaltion perustuslaillisen tuomioistuimen käsittelemistä asioista. Vuonna 2007 Bundesverfassungsgericht vastaanotti yli 6000 kanteita, mutta huomattava osa kanteista todettiin ei-hyväksyttäväksi. Vuosien 1951 ja 2007 välillä yli 96 prosenttia kanteista on ollut perustuslaillisia valituksia eli kansalaisten perusoikeuksia koskevia kanteita. Noin

kaksi prosenttia kanteista on koskenut lakien tai normien perustuslaillisuuden tarkastelua ja noin 1,5 prosenttia liittovaltion ja osavaltioiden tai toimielinten välisiä kiistoja. (Bundesverfassungsgericht 2008.) Liittovaltion ja osavaltioiden välisten kiistojen vähäisyyteen vaikuttaa osavaltioiden vallan väheneminen ja toisaalta toimivaltuuksien ja näiden tasojen puoluerakenteiden verkottuminen. Monissa tällaisissa kiistoissa on enemmän ollut kyse hallitus-oppositio-vastakkainasettelusta kuin varsinaisesti osavaltio-liittovaltio-konfliktista. (von Beyme 1999, 414.)

3.6.5. Liittovaltion ja osavaltioiden väliseen yhteistyöhön liittyvät elimet

Liittovaltion sisällä yhteistyötä ja koordinaatiota tapahtuu Saksassa sekä osavaltioiden välillä että liittovaltion ja osavaltioiden kesken. Yhteistyön volyymia kuvaa se, että erilaisia yhteistyömenettelyitä ja -elimä on kuvattu Saksassa ”valtiolliseksi kolmanneksi tasoksi”, jolle ei etenkään liittotasavallan alkuvuosikymmeninä ollut oikeudellista perustaa. Tilanne muuttui oikeudelliselta osalta hieman 1960- ja 70-luvulla toteutettujen lakimuutosten avulla. Ongelmana näissä toimintamuodoissa on erityisesti pidetty demokraattisen valvonnan puutetta. (Laufer 1991,170.) Osavaltioiden väliseen yhteistyöhön perustuvat toimielimet ovat joko epämuodollista yhteistyötä, kuten yksittäisten osavaltiojohtajien ja osavaltiohallintojen virkamiesten tapaamisia tai institutionalisoitunutta yhteistyötä. Jälkimmäisestä esimerkkeinä ovat osavaltiojohtajien tai vastuualueministerien keskinäiset säännölliset tapaamiset. Näistä vahvimmin institutionalisoitunut on kulttuuri- ja koulutusasioiden osavaltiomministerien säännöllinen kokous (ständige Konferenz der Kultusminister), jolla on oma puhemiehistö ja lautakuntia. (von Beyme 1999, 379.) Yhtenäistä politiikkaa koulutusasioissa liittovaltion alueella arvostetaan niin paljon, että tiivis yhteistyö nähdään tarpeelliseksi, vaikka koulutusasiat kuuluvat osavaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan. Yleisellä tasolla erilaisia keskustelu- ja työryhmiä osavaltioiden eri alojen asiantuntijoiden välillä on yli 900, mikä osoittaa yhteen kietoutumisen asteen (Kramer 2005, 152).

Liittovaltion ja osavaltioiden välisen yhteistoiminnan alku ajoittuu liittotasavallan ensimmäisiin vuosiin. Jo vuonna 1951 liittohallituksen neuvottelut osavaltiohallitusten kanssa lisättiin liittohallituksen työjärjestykseen. Osavaltioiden ja liittovaltion välillä on solmittu myös oikeudellisia sopimuksia, joita on kuvailtu jopa ”kylmiksi perustuslain muutoksiksi”. (von Beyme 1999, 379.) Osavaltioilla on myös pysyvät edustustot Berliinissä, joiden avulla ne pyrkivät vaikuttamaan poliittisiin päätöksiin. Tiettyjen vastualueiden ministerit liittovaltion ja osavaltioiden tasolla tapaavat epämuodollisissa neuvotteluissa, jotka perustuvat konsensukseen. Selkeimmin institutionalisoitunutta yhteistyötä näiden kahden tason välillä on sadoissa liittovaltio-osavaltiot-valiokunnissa (Bund-Länder-Ausschüsse), jotka toimivat mi-

nisteritason alapuolella ja joiden tehtävät vaihtelevat valiokunnittain. Edellisten lisäksi liittovaltion ja osavaltioiden välillä on useita suunnitteluneuvostoja, kuten tiedeneuvosto (Wissenschaftsrat), joka tekee suunnittelutyötä tieteen edistämiseksi. (Rudzio 2006, 325.)

Asiaan liittyy luonnollisesti puoluepoliittinen verkottuminen, sillä Saksassa kaikki merkittävät puolueet toimivat sekä liittovaltion että osavaltioiden tasolla ja osavaltiotasollakin pyritään toteuttamaan puolueen valtakunnallista politiikkaa. Puolueet käyttävät luonnollisesti molempia tasoja sekä nk. ”kolmatta tasoa” vallan tavoitteluun, joten käytännössä on vaikea erottaa, milloin tietyn puolueen edustaja toimii alueellisissa tai valtakunnallisissa tehtävissä. (Laufer 1991, 174.) Nämä osavaltioiden ja liittovaltion väliset verkostot ovat osa kooperatiivista federalismia, joka Saksassa on johtanut poliittiseen yhteenkietoutumiseen, jota kuvaamaan politiikan tutkija Fritz Scharpf kehitti käsitteen ”**Politikverflechtung**”¹. Käsitettä käytetään varsin runsaasti saksankielisessä kirjallisuudessa, epäilemättä siitä syystä, että se tiivistää eri politiikan ja hallintojen tasojen välisen verkottumisen, vastuualueiden sekoittumisen ja erilaiset koordinaatioon tähtäävät yhteistyömenettelyt. Politikverflechtung voidaan myös nähdä vastauksena monimutkaistuvan yhteiskunnan vaatimuksiin, joihin yksittäiset toimijat eivät enää yksin pysty vastaamaan. (Münch & Meerwaldt 2002.) Tästä näkökulmasta on helppo havaita poliittisen verkottumisen tiivis yhteys yhteistoiminnallisen federalismin malliin, jota niin ikään on pidetty tekniikkana, jolla liittovaltiot ovat pyrkineet ratkaisemaan yhä laaja-alaisemmat yhteiskunnalliset ongelmat.

3.6.6. Taloussuhteet

Lainsäädännön lisäksi liittovaltion ja osavaltioiden verkottunut suhde ulottuu myös liittovaltion taloudelliseen järjestelmään. Saksan liittotasavallan syntyprosessissa Finanzverfassung eli valtion finanssioikeudellinen järjestelmä kehittyi historiallisten kokemusten ja sodanjälkeisen jälleenrakennuksen pohjalta. Toisaalta liittovaltiollisen järjestelmän muodostamisessa pyrittiin eriyttämään liittovaltion ja osavaltioiden tulonlähteet, mutta toisaalta pyrkimyksenä oli hyvinvointivaltion luominen ja yhdenmu-kaisten elinolosuhteiden varmistaminen liittovaltion sisällä. (von Beyme 1999, 377.) Verotulot ovat tärkein tulonlähde sekä liittovaltioille ja osavaltioille, joten taloudellinen prosessi lähtee liikkeelle verotulojen kohdentamisesta eri poliittisille tasoille. Finanssioikeudellisen järjestelmän oikeudellinen perusta on luonnollisesti Grundgesetz, jossa määrätään liittovaltion ja osavaltioiden erikseen kantavan kulut, jotka syntyvät niille osoitettujen tehtävien hoitamisesta. Mikäli osavaltiot toimivat liittovaltion toimek-

siannosta jossakin tehtävässä, tulee liittovaltion vastata syntyvistä kustannuksista. Tärkeää on se, että osavaltioille lisämenoja aiheuttavia tehtäviä koskeva lainsäädäntö edellyttää liittoneuvoston hyväksynnän. (GG Art. 104 a.)

Poliittinen ja taloudellinen verkottuminen ilmenee liittovaltion ja osavaltioiden välisissä taloussuhteissa monin tavoin. Liittovaltio voi perustuslain mukaan antaa osavaltioille talousapua erityisen merkittävien investointien tekemiseen, mikäli kyseessä on esimerkiksi kokonaistaloudellisen tasapainon säilyttäminen tai erilaisten taloustilanteiden tasapainottaminen. (GG Art. 104 b). Verolainsäädännössä liittovaltiolla on yksinomainen lainsäädäntöoikeus tullien ja taloudellisten monopolien suhteen. Osavaltioilla on puolestaan lainsäädäntöoikeus paikallisten kulutusverojen suhteen. (GG Art. 105.)

Verotulojen jakaantuminen osavaltioiden ja liittovaltioiden välillä tapahtuu siten, että osa verotuloista on osoitettu yksinomaan toiselle osapuolelle ja osan (käytännössä merkittävimpien verojen) tuotto jaetaan näiden välillä erityisen lain mukaan. Liittovaltiolle kuuluvat mm. tulliverojen ja kuljetus- sekä pääomaverojen tuotot. Osavaltiot hyötyvät mm. varallisuusverosta, perintöverosta ja moottoriajoneuvoverosta. Merkittävimmät verot kuten tulovero, yhtiövero ja liikevaihtovero kuuluvat **yhteisöveroihin** (Gemeinschaftssteuern) eli liittovaltion ja osavaltioiden jakamiin veroihin. Tulot jaetaan tuloveron ja yhtiöveron osalta puoliksi näiden kesken ja liikevaihtoveron osalta erillisen lain määräämässä suhteessa. (GG Art. 106.) Yhteisverot muodostavat lähes 80 prosenttia koko verokannasta. Tuloverojen ja yhtiöverojen tuotot jakaantuvat osavaltioiden ja liittovaltion välillä puoliksi siten, että molemmat saavat 42,5 prosenttia ja kunnille osoitetaan 15 prosenttia näistä tuotoista (Kramer 2005, 166).

Saksan liittotasavallan talousjärjestelmän omalaatuisin piirre on kuitenkin **taloustasapainotus** (Finanzausgleich), jonka tarkoituksena on tasoittaa osavaltioiden välisiä taloussuhteita ja varmistaa kaikkien osavaltioiden selviävän niille osoitetuista tehtävistä. Taloustasapainotus tapahtuu monien väylien kautta. Paikallisen tulon periaatteen mukaan osavaltiot saavat omien osavaltioverojensa ja alueillansa kerättyjen tulo- ja yhteisöverojen tuotot. Lisäksi osavaltioiden osuus liikevaihtoverosta määräytyy niiden asukasluvun mukaan. Kuitenkin tästä osavaltio-osuudesta voidaan korkeintaan neljäsosa osoittaa täydennysmaksuina osavaltioille, joiden verotulot asukasta kohden jäävät osavaltioiden keskiarvon alapuolelle. Perustuslaki Grundgesetz määrää myös, että osavaltioiden välisten talouserojen tasapainotta-

¹ Käsite esiintyi ensimmäisen kerran Fritz Scharpf, Bernd Reissert ja Fritz Schnabelin vuonna 1976 julkaisemassa teoksessa ”Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik”. Teos ei ole saatavana Suomessa.

misesta eli horisontaalisesta taloustasapainosta säädetään erillinen laki. Edellä mainittujen toimien lisäksi liittovaltio voi vielä myöntää taloudellisesti heikoille osavaltioille liittovaltion täydennysmäärärahoja (Bundesergänzungzuweisungen), joilla pyritään varmistamaan näiden taloudellinen selviäminen. (GG Art. 107.)

Osavaltioiden välinen taloustasapainotus (Länderfinanzausgleich) käytännössä tarkoittaa sitä, että rikkaat osavaltiot maksavat köyhemmille osan verotuloistaan tasoittaakseen osavaltioiden välistä taloudellista epätasapainoa. Prosessia kutsutaan horisontaaliseksi taloustasapainoksi, jonka lisäksi liittovaltio tukee köyhien osavaltioiden taloutta yleis- ja erityiskorvauksilla, mitä puolestaan kutsutaan vertikaaliseksi taloustasapainoksi. Maksajina toimivat useimmiten Länsi- ja Etelä-Saksan rikkaat osavaltiot ja vastaanottajia idän ja pohjoisen osavaltiot. (Rudzio 2006, 320–323.) Taulukko 3.1. osoittaa, että horisontaalisen taloustasapainon maksajia vuonna 2007 olivat viisi Länsi-Saksan osavaltiota eli Baijeri, Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen ja Hampuri, joista kolme ensimmäistä maksoivat kukin yli 2 miljardia euroa. Suurin yksittäinen hyötyjä taloustasapainotuksesta oli Berliini, joka vastaanotti lähes 3 miljardia euroa samana vuonna (Bundesfinanzministerium 2008). Horisontaalisen taloustasapainottamisen kehitystä ja erityisesti Saksojen yhdistymisen merkitystä osavaltioiden välillä liikkuville tulonsiirroille kuvaa se, että vuonna 1970 tuloja siirrettiin 1,2 miljardia D-markkaa, kun vuonna 1995 tämä summa oli kohonnut jo 11,2 miljardiin D-markkaan, joista lähes 10 miljardia maksettiin uusille osavaltioille (Renzsch 2004, 388).

Talouksysymykset ovat Saksassa liittovaltion osien välillä hyvin konfliktierkkiä, koska liittovaltion funktionaalisen tehtävän ja poliittisen yhteen kietoutumisen vuoksi eri toimijat eivät pysty itse päättämään meno- ja tulorakenteistaan. Taloudelliset resurssit ovat sekä osavaltioille että liittovaltiolle poliittinen valta- ja neuvotteluväline. (Renzsch 2004, 374.) Vuonna 1999 kolme suurinta osavaltioiden välisen taloustasapainotuksen maksajaa, Baijeri, Baden-Württemberg ja Hessen, valittivat liittovaltion perustuslailliseen tuomioistuimeen taloustasapainotusjärjestelmästä ja halusivat tuomioistuimen tarkistavan, onko järjestelmä oikeutettu ja kohtuullinen. Erityisesti Baijeri peräsi tässä yhteydessä liittovaltioon uutta mallia, kilpailufederalismia (Wettbewerbsföderalismus), joka kannustaisi köyhempiä osavaltioita aloitteellisuuteen ja talousrakenteen kehittämiseen sekä karsisi elinkyvyttömät osavaltiot pois osavaltioiden yhdistymisten tai rajojen uudelleenjärjestelyn myötä. (Andresen 1999.) Bundesverfassungsgericht ei kumonnut taloustasapainotusta koskevaa lakia, mutta vaati liittovaltiolta lain tarkastamista. Lisäksi tuomioistuin vaati säädettäväksi perustuslakia täydentävän lain, joka periaatetasolla mää-

rittelisi taloustasapainotuksen perusteet. Lisäksi se kritisoi voimassa ollutta lakia läpinäkyvyyden puutteesta ja riittämättömästi perustelluista säädöksistä. (Renzsch 2000.)

Katsaus taulukkoon 3.1 ja osavaltioiden bruttokansantuotteiden eroihin havainnollistaa saksalaisen federalismin suurinta asymmetriaa eli valtavia eroja taloudellisessa suoriutumiskyvyssä osavaltioiden välillä. Saksassa osavaltioiden välillä on väestömäärässä ja bruttokansantuotteessa lähes kaksikymmenkertaisia eroja. Tässä tilanteessa on selvää, ettei voimakkaasta taloudellisesta tasapainottamisesta osavaltioiden välillä päästä eroon, mikäli kaikilla osavaltioilla on edelleen samat tehtävät ja velvollisuudet ja mikäli yhtäläisten elinolosuhteiden säilyttäminen on edelleen poliittinen päämäärä liittovaltion alueella.

3.7. Länder – 16 erilaista osavaltiota

Saksan liittotasavallan 16 osavaltiosta lähinnä vanhoilla hansakaupungeilla Bremenillä ja Hampurilla sekä entisillä vapaavaltioilla Baijerilla ja Saksilla on merkittävät historialliset juuret omina itsenäisinä hallintoyksikköinä. Vahvimmin historiallinen perinne korostuu Baijerissa, jota pidetään partikulaarisimpana kaikista osavaltiosta; Baijerilla on monia leimallisia piirteitä, kuten vahvasti katolilainen väestö ja yhden puolueen (CSU¹) merkittävä valta-asema. Tästä huolimatta osavaltioiden alueita ei ole kuitenkaan oleellisesti muutettu niiden luomisen jälkeen. (Rudzio 2006, 303–304.) Historiallisen taustan lisäksi osavaltioiden koossa, vauraudessa ja poliittisten puolueiden kannatuksessa on eroja, joilla on merkitystä liittovaltiojärjestelmän tehokkaan toiminnan ja osavaltioiden eloonjäntäytyvyyden kannalta. Yli puolet Saksan väestöstä asuu neljän suurimman osavaltion (Nordrhein-Westfalen, Baijeri, Baden-Württemberg ja Ala-Saksi) alueella. Toisaalta pienissä osavaltioissa, kuten Saarlandissa ja Bremenissä asuu alle kaksi miljoonaa asukasta. (Rudzio 2006, 306.)

Osavaltioiden erot väkiluvun, pinta-alan, bruttokansantuotteen, taloustasapainomaksujen ja liittoneuvoston äänien osalta esitetään taulukossa 3.1. Liittovaltioiden ominaispiirteiden ja erojen hahmottaminen on tärkeää saksalaisen federalismikeskustelun ymmärtämiseksi, sillä keskustelussa korostuvat usein osavaltioiden profiileihin liittyvät taloudelliset ja poliittiset tekijät. Nyky-Saksassa on nähtävissä taloudellinen länsi-itä-jako sekä pohjoinen-etelä-jako, joissa taloudellinen vauraus keskittyy länteen ja etelään, kun taas itä ja pohjoinen ovat keskimäärin heikomman taloudellisen kehityksen alueita. Sakso-

jen yhdistyminen vuonna 1990 toi ennen kaikkea liittovaltioon viisi uutta osavaltiota ja samalla poliittista ja taloudellista diversiteettiä. Taloudellinen pohjoinen-etelä-jako johtuu siitä, että etelässä sijaitsevat viime vuosikymmenien aikana voimakkaan taloudellisen kasvun kokeneet Baijeri, Hessen ja Baden-Württemberg, joiden varallisuus ylittää osavaltioiden keskiarvon. (Conradt 1996, 255–258.)

Taulukko 3.1. Saksan liittotasavallan osavaltioiden tunnuslukuja.

Osavaltio	Asukasluku ²	Pinta-ala (km ²)	BKT 2007 (1000 EUR)	Taloustatapaino-osuus 2007 (1000 EUR)	Ääniä liittoneuvostossa
Nordrhein-Westfalen	18 009 453	34 085,29	529 411	-33.128	6
Baijeri	12 502 281	70 551,57	434 030	-2.301.751	6
Baden-Württemberg	10 747 479	35 751,65	352 952	-2.301.393	6
Ala-Saksi	7 987 161	47 624,20	206 583	+314.815	6
Hessen	6 070 425	21 114,79	216 721	-2.874.820	5
Saksi	4 234 014	18 415,51	92 422	+1.555.267	4
Rheinland-Pfalz	4 048 926	19 853,36	104 424	+341.246	4
Berliini	3 405 342	891,85	83 555	+2.890.484	4
Schleswig-Holstein	2 834 641	15 799,38	72 251	+136.064	4
Brandenburg	2 541 950	29 478,61	52 562	+669.045	4
Saksi-Anhalt	2 428 519	20 446,31	50 969	+622.282	4
Thüringen	2 300 538	16 172,10	48 140	+639.189	4
Hampur	1 760 322	755,16	88 997	-361.255	3
Mecklenburg-Etu-Pommeri	1 687 107	23 180,14	34 335	+508.396	3
Saarland	1 039 595	2 568,70	29 922	+124.472	3
Bremen	662 940	404,28	26 527	+470.510	3

Lähde: Bundesfinanzministerium 2008 ja Statistisches Bundesamt Deutschland 2008.

Myös tunnustuksellisella ulottuvuudella Saksa jakautuu etelään ja pohjoiseen, sillä etelän osavaltioissa väestö on enimmäkseen katolista ja pohjoisessa protestanttista. Uusissa osavaltioissa eli entisessä Itä-Saksassa väestön enemmistö ei tunnusta mitään uskontoa. Myös puoluepoliittisella ulottuvuudella on nähtävissä leimallisia eroja eri osavaltioiden välillä; CDU/CSU on perinteisesti hallinnut etelän osavaltioita, kun taas SPD:n (Sozialdemokratische Partei Deutschlands) kannatus on ollut vahvempaa pohjoisessa ja teollisuuspainotteisissa osavaltioissa. Leimallisesti itäsaksalainen puolue oli PDS (Partei des Demokratischen Sozialismus), joka on entisen DDR:n kommunistipuolueen seuraaja. PDS liittyi kesälä 2007 vasemmistupuolue Die Linken osaksi. Toisaalta 1990-luvulla ja 2000-luvulla tapahtuneet valtanvaihdokset monissa osavaltioissa ovat muuttaneet suurten puolueiden hegemonista asemaa tietyissä osavaltioissa, joten puolueille ”kannatusvarmoja” osavaltioita ei enää juuri ole. (Rudzio 2006, 305–

¹ CSU eli Christlich-Soziale Union on nimenomaan baijerilainen puolue, joka toimii valtakunnallisella tasolla CDU:n eli Christlich-Demokratische Union -puolueen kanssa yhteistyössä. Puolueet kuuluvat samaan puolueyhmään Bundestagissa.

² Laskettu 30.6.2007. (Statistisches Bundesamt 2008.)

307.) Osavaltioiden poliittisilla valtasuhteilla on merkitystä koko liittovaltion poliittisessa prosessissa jo edellä esitellyn poliittisen verkottumisen ja liittoneuvoston lainsäädännöllisen veto-oikeuden vuoksi.

Kuten aiemmin jo osoitettu, Saksassa ei ole monista liittovaltioista poiketen merkittäviä kielellisiä tai etnisiä vähemmistöjä, jotka olisivat alueellisesti keskittyneet. Saksa on tästä huolimatta etnokulttuurisesti varsin värikäs valtio, mutta etninen kirjavuus on syntynyt lähinnä maahanmuuton seurauksena. Aiemmin kappaleessa 2.4.7. osoitettiin, että maahanmuuttoperäinen monikulttuurisuus ei aseta federalismille samanlaista haastetta kuin alkuperäisasukkaat ja erilaiset kieliryhmät, koska maahanmuuttajien tavoitteena on yleensä integroitua vallitsevaan kulttuuriin ja he ovat myös alueellisesti hajautuneet. Ulkomaalaisperäisen väestön jakautuminen Saksan sisällä kuitenkin vaihtelee merkittävästi. Uusissa eli entisen Itä-Saksan osavaltioissa ulkomaalaisten osuus väestöstä oli vuonna 2006 Berliiniä lukuun ottamatta alle kolme prosenttia, kun taas useimmissa Länsi-Saksan osavaltioissa ulkomaalaisväestön osuus oli noin kymmenen prosenttia (Statische Ämter des Bundes und der Länder 2008).

3.8. Saksalaisen federalismin erityispiirteet ja ongelmat

”...Ohne Länderzustimmung läuft auf Bundesebene fast nichts; eigenverantwortlich bestimmen können die Länder auch fast nichts. Das Ergebnis: programmierter Stillstand...” (Roman Herzog 2006, 5.)

”...Ilman osavaltioiden hyväksyntää ei liittovaltion tasolla toimi lähes mikään; osavaltiot eivät voi myöskään omavastuullisesti päättää mitään. Lopputulos: ohjelmoitu lamaantuminen...”

Saksan liittotasavallan poliittista järjestelmää on hyödyllistä tarkastella kappaleessa 2.3.2 esitettyjen erilaisten liittovaltion kriteerien valossa. Saksa täyttää pintapuolisessa tarkastelussa sekä Raunion että Anckarin kriteerit vallanjaon, perustuslain, osavaltioiden lainsäädäntö- ja vaikuttamisoikeuksien, kaksikamarisen parlamentin ja liittovaltion riitojenratkaisujärjestelmän osalta. Anckarin neljäs kriteeri etnisten ja vähemmistöryhmien integroimisesta liittovaltiollisten rakenteiden avulla on Saksassa melko marginaalinen ulottuvuus, sillä maassa ei ole merkittäviä kansallisia vähemmistöjä, kuten monissa muissa liittovaltioissa. Ulkomaalaisperäistä siirtolaisväestöä on Saksassa sen sijaan paljon ja on luonnollisesti perusteltua kysyä, missä määrin liittovaltiollinen rakenne edistää tai haittaa heidän integroitumistaan. Yleisellä tasolla saksalaisen federalismin ongelmana edellä esitettyjen kriteerien valossa voidaan pitää osavaltioiden autonomian vähittäistä hupenemista, joka ilmenee erityisesti kappaleessa 3.9. esille tuotujen perustuslain muutosten myötä. Osavaltioiden lainsäädäntöoikeuksien kaventuminen on ongelmallista federalismin kannalta, koska järjestelmän ytimenä on valtiollisen vallan jakautuminen siten, että liittovaltion eri osilla on merkittäviä omia valtaoikeuksia.

Ivo D. Duchacekin mukaan yksi tärkeistä federalismin kriteereistä on selkeä vallanjako. Saksan liittotasavallassa on epäselvän vallanjaon alueita eli nk. hämäreitä alueita poikkeuksellisen paljon. Näihin alueisiin lukeutuvat epäilemättä kilpailevan lainsäädännön alue ja yhteisötehtävät. Erityisen huomattavia vallanjaon hämäreitä ovat kuitenkin Saksan kohdalla nk. joustavat lakipykälät, joista Duchacek käyttää nimitystä ”elastic clauses”. Joustavat pykälät tarkoittavat pykäliä, joiden perusteella liittovaltiolla on oikeus puuttua osavaltioiden oikeuksiin jonkin liittovaltion tehtävän tai tavoitteen toteuttamiseksi. Saksassa joustavat pykälät ilmenevät perustuslaissa useissa kohdissa, joissa liittovaltiolle taataan lainsäädäntöoikeus esimerkiksi ”yhtäläisten elinolosuhteiden varmistamiseksi liittovaltion alueella” tai ”oikeudellisen ja taloudellisen yhtenäisyyden säilyttämiseksi yhtenäisvaltiollisen edun nimissä”. Käytännössä liittovaltiolle annetaan näin melko laajat puuttumisoikeudet osavaltioiden asioihin, sillä ”yhtenäiset elinolosuhteet liittovaltion alueella” ovat hyvin tulkinnanvaraisia olosuhteita, joihin epäilemättä liittovaltion perustuslaillinen tuomioistuin vielä tulevaisuudessakin joutuu ottamaan kantaa.

Tieteellisessä keskustelussa saksalaisen federalismin ongelmia on eritelty edellä mainittujen ohella varsin runsaasti. ”Politikverflechtung” eli kooperatiiviseen federalismiin liittyvä poliittinen ja hallinnollinen yhteen kietoutuminen ja vastuualueiden hämartyminen on keskeinen käsite tässä keskustelussa. Roman Herzogin lainauksen mukaisesti Saksassa osavaltiot ovat mukana käytännössä lähes kaikessa politiikan muotoilussa liittovaltion tasolla ja samalla ne huolehtivat lakien toimeenpanosta ruohonjuuritason tasolla. Toisaalta kuitenkin osavaltiot ovat riippuvaisia liittovaltion lainsäädännöstä ja erityisesti verolainsäädännöstä. Tämä verkottuminen tarkoittaa sitä, että liittovaltio ja osavaltiot tekevät useimmissa kysymyksissä **yhteispäätöksiä**. (Scharpf 1988, 243.) Yhteinen politiikan muotoilu ja päätöksenteko vahvistui Saksassa etenkin 1960-luvulla, kun osavaltioiden toimintakykyä ja hallituksia alettiin laajalti pitää voimattomina ajankohtaisten poliittisten ongelmien ratkaisemiseen. Lopulta 1960-luvun lopussa Saksassa toteutettiin perustuslain uudistus, jossa luotiin uusia yhteisen politiikan alueita liittovaltion ja osavaltioiden välille koulutuksen ja alueellisen teollisuus- ja maatalouspolitiikan aloille. Aluksi yhteiset poliittiset ohjelmat onnistuivat keräämään tarkoituksiinsa paljon resursseja eli enemmän kuin osavaltiot tai liittovaltiot olisivat yksittäin saaneet kokoon. (Emt., 245–247.)

Yhteisen politiikan alueet eivät kuitenkaan osoittautuneet luoviksi tai joustaviksi toimintamuodoiksi, vaan pikemminkin tehottomiksi ja epädemokraattisiksi. Yhteisen politiikan alueilla ylisuuret menot (overspending) ovat yleinen ilmiö, koska mikään valtiollinen taho ei yksinään ole vastuussa kuluista. Lisäksi yhteisen politiikan ohjelmat eivät välttämättä pysty joustavasti vastaamaan yhteiskunnan muuttuviin tarpeisiin ja ne voivat ajan myötä tulla tarpeettomiksi osavaltioiden taloustilanteen ja infrastruk-

tuurin kehityttyä yhtäläiselle tasolle liittotasavallassa. Kritiikkiä yhteispäätösmenettelyt saavat myös epädemokraattisuudesta, koska ne usein ohittavat parlamentit niin osavaltio- kuin liittovaltiotasolla ja perustuvat hallitusten välisiin sopimuksiin, joiden demokraattinen valvonta on hankalaa. (Emt., 247–249.) Usein liittovaltion ja osavaltioiden väliset yhteispäätökset perustuvat yksimielisyyteen ja johtavat vesitettyihin kompromisseihin. Päätöksenteon perustuessa yksimielisyyteen takaa päättämättä jättäminen yleensä olemassa olevan tilanteen säilymisen. Koska Saksassa osavaltioilla ei kuitenkaan ole mahdollisuutta toimia itsenäisesti niillä aloilla, jotka perustuslaissa on määrätty liittovaltion ja osavaltioiden yhteiseksi tehtäväksi, voi lopputuloksena olla lamaannustila eli poliittisia tai hallinnollisia muutoksia ei saada aikaan. (Scharpf 1988, 257.)

Tätä problematiikkaa Fritz W. Scharpf nimittää **yhteispäätösten ansaksi** (joint-decision trap). Ansa muodostuu institutionaalisista järjestelyistä, joille ominaista on jatkuvasti tuottaa poliittisia ratkaisuja, jotka eivät ole optimaalisia millekään osapuolelle. Mikäli tällainen järjestely on kuitenkin kaikille osapuolille kustannus-hyöty-suhteeltaan optimaalinen, ei järjestelmää voida muuttaa pienten askelten muutoksilla, vaan muutos edellyttää hyvin laajan mittakaavan toimenpiteitä. (Emt., 267.) Nämä argumentit heijastelevat jo edellä esitettyjä Gerhard Lehbruchin näkemyksiä saksalaisen federalismin ”syntymävioista” ja inkrementaalisten muutosten tehottomuudesta federalismin uudistamisessa.

Vielä 1980-luvulla Länsi-Saksan poliittista järjestelmää pidettiin poliittisissa analyyseissä ongelmallisena siitä syystä, että federalistisesta rakenteesta huolimatta poliittinen kulttuuri oli hyvin keskittynyt. Yhtäläisiä standardeja omaksuttiin kautta liittovaltion ja poliittiset puolueet keskittyivät poliittiseen keskustaan nauttien vahvaa kansallista kannatusta. Alueellisuus ja moninaisuus näkyivät heikosti liittovaltiotason politiikassa, mikä osittain johti suurten puolueiden edustajien ja liittovaltiollisten elinten edustajien yhteen sulautumiseen. Tällöin liittovaltio- ja osavaltiotason poliittisten linjanvetojen lähtökohdat hämärtyvät. (Jeffery 2005, 78–80.) Näiden seikkojen perusteella Saksaa luonnehdittiin 80-luvulla ”semisuvereeniksi” valtioksi, mikä käytännössä tarkoittaa, että poliittisessa päätöksenteossa vain inkrementaaliset päätökset ovat mahdollisia esimerkiksi institutionaalisista rajoitteista johtuen. Huolimatta Saksojen yhdistymisestä ja tästä aiheutuneesta yhteiskunnallisesta muutoksesta luonnehtii Peter Katzenstein nykypäivän Saksaa edelleen semisuvereeniksi valtioksi sen poliittisen järjestelmän rakenteen ja yhteiskunta-valtio-suhteen perusteella. (Katzenstein 2005, 283–293.)

Vallan keskittyminen, yhteispäätökset ja yhtäläiset standardit liittovaltion alueella kytkeytyvät myös puoluejärjestelmään. Gerhard Lehbruchin mukaan Saksassa liittotasavallan perustamisen jälkeen kil-

pailudemokratiaan kuuluva puoluekilpailu ja perinteinen neuvottelupainoinen federalismin törmäivät, jolloin näiden kahden rakenteen välille muodostui jännityssuhde. Liittotasavaltaa perustettaessa osavaltioiden asemaa erityisesti Bundesratin toiminnan kautta kohennettiin ja toisaalta Saksassa edelleen jatkettiin jo Bismarckin aikana juurtunutta neuvottelullisen federalismin käytäntöä, jossa suuri osa politiikasta perustui liittovaltion osien väliseen koordinaatioon. Puoluekenttä oli tällöin Länsi-Saksassa vahvasti kaksinapaistunut, jolloin puoluekilpailu loi osavaltiohallitusten ja liittohallituksen välille poliittisia siteitä erilaisten koalitiomuodostelmien mukaan. Lopputuloksena osavaltioiden koalitiopolitiikka alkoi suuntautua liittovaltion poliittisten suuntaviivojen mukaan. (Lehmbruch 2000, 134–135.) Vaikka Saksan puoluejärjestelmä on vuosien saatossa monipuolistunut ja osavaltioiden päämäärät ovat nykyisin eriytyneempiä, on poliittisessa järjestelmässä edelleen institutionaalinen mahdollisuus käyttää liittoneuvostoa oppositiopolitiikkaan ja päätöksenteon tukkimiseen. (Emt., 178).

Saksalaisen federalismin uudistustarpeista käyty keskustelu syveni etenkin vuoden 1997 jälkeen jolloin Helmut Kohlin johtaman kristillisdemokraattien ja liberaalien koalitiohallituksen ajama verouudistus tyrmättiin Bundesratissa, jossa enemmistö äänistä oli oppositiopuolue sosiaalidemokraateilla. Keskustelua käytiin etenkin liittovaltion toimintakyvystä ja poliittisen verkottumisen purkamisesta. (Emt., 186.) Lehmbruchin mukaan saksalaisen federalismin polkuriippuvaisuus ilmenee siten, että vuosikymmenten varrella erilaiset liittovaltiojärjestelmän uudistamispyrkimykset ovat aina kaatuneet. Saksalaisen federalismin ydinelementtien muuttaminen on ilmeisen vaikeaa. Instituutioiden muuttamisen sijasta Saksassa yhtenäisyyteen johtavaa dynamiikkaa ja diskurssia voidaan pyrkiä hänen mukaansa rajoittamaan. (Lehmbruch 2002. 105–106.) Myös Arthur Benzin näkemyksen mukaan päätöksentekoon sekä hallitustenvälisen yhteistoiminnan lopputuloksiin vaikuttavat Saksassa enemmän puoluekilpailun rakenteet ja eri alueiden väliseen tulonjakoon liittyvät konfliktit kuin varsinaiset instituutiot. Osavaltioiden välistä poliittista ja taloudellista asymmetriaa ei voida ratkaista suurilla institutionaalisilla uudistuksilla, vaan epätasapainoa korjaavilla ohjelmilla ja maltillisilla rakenteellisilla muutoksilla. (Benz 1999, 77.)

3.9. Perustuslakimuutosten vaikutukset liittovaltiolliseen järjestelmään

Saksan perustuslakia on muutettu sen säätämisen jälkeen 52 kertaa eli lähes vuosittain. Osa muutoksista on ollut hyvin marginaalisia ja osa varsin laaja-alaisia. Tässä yhteydessä luonnollisesti keskityn federalismin kannalta merkittäviin muutoksiin. Saksan poliittiseen järjestelmään liittyvässä tutkimuskirjallisuudessa vallitsee melko selkeä yksimielisyys siitä, että perustuslain muutokset federalismin osalta

eivät ole Saksassa yleensä olleet poliittisesti käännteentekeviä tapahtumia, vaan niillä on useimmiten pyritty vahvistamaan ja institutionalisoimaan jo käytössä olleet toimintatavat. Kuitenkin federalismin näkökulmasta muutokset osoittavat kuluneiden vuosikymmenten aikana selkeän trendin liittovaltion ja osavaltioiden välisessä suhteessa, joka on ollut liittovaltion vallan lisääntyminen ja osavaltioiden sekä liittovaltion jakamien yhteistehtävien lisääntyminen.

Perustuslain muutokset 1950-luvun alussa liittyivät Saksassa lähinnä puolustusvoimien rakentamiseen, rauhansopimukseen ja sotakorvauksiin. Liittovaltiojärjestelmän näkökulmasta ensimmäinen merkittävä muutos oli vuoden 1955 muutos perustuslain finanssioikeudelliseen osaan (GG Art. 106, 107), jossa lopullisesti määrättiin liittovaltion ja osavaltioiden välisestä tulojaosta. Muutos sisälsi eri osapuolille yksilöidyt verot sekä liittovaltion ja osavaltioiden välisen tulojaon tuloveron ja yhtiöveron osalta. Liittovaltio sai näiden verojen tuotosta yhden kolmasosan ja osavaltiot kaksi kolmasosaa kuitenkin siten, että vuodesta 1958 nämä osuudet muuttuivat suhteeseen 35/65 eli liittovaltion osaa kasvatettiin hieman. (Dreier & Wittreck 2007, 94–100.) Perustuslain alkuperäisessä muodossa liittovaltiolla oli ollut oikeus tulovero- ja yhtiöverotuottoihin vain erillisellä liittoneuvoston hyväksynnän edellyttävällä lailla, mutta se oli tällaisen lain perusteella saanut kyseisiä verotuloja vuodesta 1951 lähtien. Vuoden 1955 muutos vahvisti näin ollen tulo- ja yhtiöverojen jakamiseen liittyvän käytännön ja vahvisti siten liittovaltion tulopohjan perustuslaillisesti. Osavaltioiden välinen taloustasapainotus lisättiin perustuslakiin, koska verotulot ja toisaalta sotapakolaiset jakaantuivat osavaltioiden välillä hyvin epätasaisesti. (Renzsch 2004, 379–381).

Vuoden 1955 muutosten tavoitteena oli ollut liittovaltiollisten taloussuhteiden yksinkertaistaminen ja eri osapuolten tulo- ja menopohjan tasaaminen, mutta tavoitteessa ei täysin onnistuttu. Tulojen ja menojen suhde etenkin osavaltioissa ei ollut optimaalinen, sillä osavaltioiden vastuulla oli useita kiinteitä menoja sisältäviä tehtäviä, mutta toisaalta niiden tulot riippuivat pitkälti yleisen talouskehityksen suunnasta. Liittovaltio sai puolestaan melko tasaista tuottoa liikevaihtoverosta, joten sen taloustilanne oli joustavampi kuin osavaltioiden. Tilanne johti siihen, että heikoimmat osavaltiot velkaantuivat yrittäessään selvittää tehtävistään, kun taas liittovaltio ryhtyi monilla alueilla osittain rahoittamaan osavaltioiden tehtäviä ja siten ohjaamaan osavaltiopoliittikkaa. (Emt., 382–383.)

Seuraavalla vuosikymmenellä tehtiin myös useita perustuslain muutoksia. Valtakunnallisella tasolla merkittävä muutos oli vuonna 1968 tehty laajamittainen perustuslain hätätila- ja maanpuolustussäädösten muokkaus. Federalismin kannalta merkittäviä seikkoja tässä muutoksessa olivat yhteisen valiokun-

nan muodostaminen liittoneuvoston ja liittopäivien välille tilanteessa, jossa maanpuolustuksen tarve aktualisoituu. Lisäksi perustuslakiin lisättiin kappale maanpuolustuskäytännöstä. Lisäyksen mukaan päätöksen maanpuolustuksen tarpeesta tai välittömän sotilaallisen uhkan olemassaolosta tekee liittopäivät ja päätös edellyttää liittoneuvoston hyväksynnän. Lisäksi liittovaltiolla on artiklan 115C mukaan maanpuolustustilanteessa oikeus ulottaa kilpailevan lainsäädännön alue myös osavaltioiden lainsäädäntöoikeuteen kuuluville alueille; näillä alueilla säädetyt lait edellyttävät kuitenkin liittoneuvoston hyväksynnän. (Dreier & Wittreck 2007, 109–110.) Liittovaltiojärjestelmän kannalta vaikutuksellisin muutos oli kuitenkin vuoden 1969 talousuudistus ja yhteisötehtävien luominen.

Perustuslaki Grundgesetzin kahdeskymmenesensimmäinen muutos vaikutti jälleen merkittävästi osavaltioiden ja liittovaltion väliseen valtatasapainoon. Perustuslain lakien toimeenpanoa ja liittovaltion hallintoa koskevaan lukuun lisättiin artikla 91a, joka koski yhteisötehtäviä (Gemeinschaftsaufgaben). Näissä tehtävissä liittovaltio sai oikeuden osallistua osavaltioiden tehtävien hoitoon, kun tehtävät ovat kokonaisvaltiollisessa mielessä tärkeitä tai liittovaltion osallisuus elinolosuhteiden parantamiseksi on välttämätöntä. Tehtäviin lukeutuivat korkeakoulujen rakentaminen ja uudistaminen sekä alueellisen talousrakenteen, maatalousrakenteen ja rannikkovartioinnin kehittäminen. Lisäksi liittovaltiolle ja osavaltioille annettiin optio yhteiseen koulutussuunnitteluun ja tieteellisen tutkimuksen kehitykseen artiklan 91b myötä. Perustuslain finanssioikeudelliseen osioon lisättiin samassa yhteydessä artikla 104a, joka koski taloudellista vastuuta eri osien välillä. Mikäli osavaltiot toimisivat liittovaltion toimeksiantosta, tuli liittovaltion kantaa toiminnasta aiheutuvat kustannukset. Taloussuhteita ei kuitenkaan selventänyt se, että liittovaltiolle annettiin mahdollisuus myöntää taloudellista apua osavaltioiden ja kuntien erityisen merkittäviin investointeihin. (Dreier & Wittreck 2007, 80, 90.)

Perustuslain muuttamiselle suotuisat olosuhteet 1960-luvulla loi myös Saksan ensimmäinen suuri koalitiollahitus, johon kuuluivat molemmat suuret puolueet, kristillisdemokraatit ja sosiaalidemokraatit. Yhteistoimintaan ja konsensukseen pyrittiin politiikan lisäksi myös elinkeinoelämässä esimerkiksi suurimpien työnantaja- ja ammattijärjestöjen kesken. Yhtenäisvaltiollinen politiikka oli mahdollista, koska kaikki merkittävät tahot olivat yksimielisiä politiikan yleisistä suuntaviivoista; päämääränä oli hyvinvointivaltion ja kohtuullisten elinolosuhteiden rakentaminen liittovaltion alueella. (Benz 1999, 63.)

Vuoden 1969 talousreformin yhteydessä käytettiin usein käsitettä **kooperatiivinen federalismi** ja uudistuksen tavoitteena oli selventää liittovaltion taloudellista osallistumista osavaltioiden tehtäviin, yhtäläistää molempien osapuolten verokehitystä verotulojen jakamisen avulla ja parantaa taloudellisesti

heikkojen osavaltioiden asemaa. Jo käytäntönä olleille osavaltioiden taloustuille haluttiin täten oikeudellinen pohja. Lisäksi osavaltioiden asemaa haluttiin selventää siten, että liittovaltion lait, jotka toimeenpantiin osavaltioiden toimesta ja jotka edellyttivät rahasuorituksia kolmansia osapuolia kohtaan, voitiin rahoittaa osittain tai täysin liittovaltion varoista. (Renzsch 2004, 383–384.) Veropohjan osalta vuoden 1969 muutos loi liittovaltion ja osavaltioiden välille **veroliiton** (Steuerverbund). Jo 1955 yhteisveroiksi säädettyihin tulo- ja yhtiöveroon lisättiin aiemmin liittovaltiolle yksinomaan kuulunut liikevaihtovero, jonka jakautumisesta määrätään erillisellä lailla. Jakamisessa pyritään huomioimaan sekä liittovaltion että osavaltioiden menot ja tulotasapaino, liian verorasituksen välttäminen ja yhtäläisten elinolosuhteiden säilyttäminen. Tällä hetkellä liikevaihtoveron tuotto jakautuu lähes puoliksi osavaltioiden ja liittovaltion välillä. (Emt., 385.)

Muutos tasasi osavaltioiden välisiä talouseroja, koska tulo- ja yhtiöverojen osavaltio-osuuksissa otettiin myös käyttöön verotulojen hajottaminen kohtuuttomien lopputulosten välttämiseksi. Lisäksi liikevaihtoveron tuotto jaettiin osavaltioiden välillä niiden asukasluvun mukaan. (Renzsch 2004, 386.) Vuoden 1969 muutokset eivät kuitenkaan yksinkertaistaneet talousjärjestelmää, vaan verkottivat osavaltioiden ja liittovaltion välisiä taloussuhteita entistä enemmän. Tätä uudistusta seuranneet perustuslain muutokset 1970-luvulla olivat liittovaltiojärjestelmän kokonaisuuden kannalta melko marginaalisia. Suuren koalition jälkeen valtaan tullut sosiaalidemokraattien ja liberaalien koalitionhallitus tavoitteli merkittäviä lakimuutoksia alkaen osavaltioiden rajojen uudelleenjärjestelystä, mutta uudistukset eivät koskaan toteutuneet. Eräs vaikuttava tekijä oli se, että kahdella suurimmalla puolueella oli vastakkaiset enemmistöt liittopäivillä ja liittoneuvostossa, jolloin kaksinapainen puoluekilpailu kärjistyi. (Benz 1999, 64.) Seuraava merkittävä muutosprosessi oli Saksojen yhdistyminen vuonna 1990, joka tuotti uutta sääntelyä mm. liittoneuvoston ääniästä. Grundgesetzin johdantoon lisättiin myös uudet osavaltiot ja artikla 23, jonka perusteella Itä-Saksan osavaltiot liittyivät liittotasavaltaan, poistettiin. Jo edellä kuvattiin, miten Bundesratissa osavaltioiden äänet porrastettiin maltillisesti uudelleen turvaamaan suurien osavaltioiden asema. Perustuslakiin lisättiin artikla 143 alakohtineen säätelemään uusien osavaltioiden oikeudellista siirtymäaika eri aloilla yhdistymisen jälkeen ja artiklassa 146 todettiin, että Saksan vapaus ja yhtenäisyys on saavutettu. (Dreier & Wittreck 2007, 130–133.)

Yhdistymisen yhteydessä tavoiteltiin myös poliittisen verkottumisen purkamista, vallan hajauttamista ja osavaltioiden autonomian lisäämistä, mutta tästä näkökulmasta vuoden 1990 muutos jäi laihaksi. Jälleen kerran osavaltioiden intressit osavaltiohallitusten ja liittohallituksen intresseihin vaikuttivat voimakkaasti puoluepoliittiset ristiriidat, joten laajemmista uudistuksista ei päästy yksimielisyyteen.

(Benz 1999, 68.) Saksojen yhdistyminen olisi voinut olla federalismin polkuriippuvaisen tulkinnan näkökulmasta käänntekevä hetki, jolloin myös liittovaltiollisen järjestelmän laaja-alainen muuttaminen olisi ollut mahdollista. Näin ei kuitenkaan käynyt, osittain ehkä siitä syystä, että yhdistyminen poliittisena ja hallinnollisena ponnistuksena oli niin vaativa prosessi, ettei liittovaltiojärjestelmän radikaali uudistaminen sen yhteydessä olisi enää ollut realistinen tavoite.

Seuraava merkittävä muutos tapahtui vuonna 1992 ja päivitti Grundgesetzin Euroopan unioniin liittyvissä kysymyksissä. Tämä kolmaskymmeneskahdeksas perustuslain muutos palautti perustuslakiin jälleen artiklan 23, jonka sisältö siis nykyisin koskee Eurooppa-asioita. Osavaltioille taattiin liittoneuvoston kautta veto-mahdollisuus toimivaltuuksien siirtämisessä EU:lle; myös perustuslain sisältöön vaikuttavissa unionin perussopimusten muutoksissa liittoneuvoston hyväksyntä on välttämätön. Liittoneuvostolla on lisäksi oikeus osallistua EU-asioissa liittovaltion kannanmuodostukseen siinä määrin kuin sillä olisi vastaavissa sisäpoliittisissa kysymyksissä valtaa. Liittoneuvostolle annettiin myös mahdollisuus muodostaa oma Eurooppa-kamari, jonka päätökset EU-asioissa edustavat koko liittoneuvoston näkemyksiä. (Emt., 28.) Osavaltioiden intressien valvominen ja oikeudet Eurooppa-kysymyksissä vahvistettiin siten perustuslaillisella tasolla.

Vuosina 1995 ja 1997 toteutettiin perustuslain osalta Saksassa verouudistus. Vuonna 1995 liikevaihtoveron tuoton jakautumista muutettiin siten, että osavaltioiden osuudessa huomioitiin seuraavan vuoden alusta lähtien verovaje, joka syntyi lapsivähennyksestä tuloverotuksessa. Asiaa ei säädelty yksityiskohteisemmin perustuslaissa, vaan sitä koskee erillinen liittovaltion laki. Lisäksi liikevaihtoveron jakautumiseen lisättiin varauma, jonka mukaan jakoperusteita voidaan muuttaa, mikäli liittovaltion tai osavaltioiden tulojen ja menojen suhde oleellisesti muuttuu. Vuoden 1997 verouudistuksessa puolestaan kohennettiin kuntien asemaa verotulojen osalta. Artiklaan 106 lisättiin alakohta 5a, jonka mukaan kunnat saivat vuoden 1998 alusta lähtien liikevaihtoverotuotoista myös osuuden, jonka osavaltiot niille ohjaavat. Tällä tavoin vahvistettiin kuntien itsehallintoa ja taloudellista omavaraisuutta. (Dreier & Wittreck 2007, 97, 31.)

Saksan merkittävin perustuslain muutos on kuitenkin tutkimuksen kohteena oleva vuonna 2006 aloitettu federalismiuudistus (Föderalismusreform), joka on Grundgesetzin viideskymmenestoinen muutos. Muutoksella muokattiin perustuslaista yhteensä 25 artiklaa. Parlamentaarinen työ liittovaltiorakenteen uudistamiseksi Saksassa alkoi liittokansleri Gerhard Schröderin hallituskauden aikana vuonna 2003, jolloin Bundestag ja Bundesrat nimesivät komission kehittämään ja valmistelemaan liittovaltiollisen

järjestyksen modernisointia. Komission työ päättyi kuitenkin epäonnistumiseen vuonna 2004, koska uudistuksien toteuttamiskonseptista ei päästy yksimielisyyteen. Lopulta vuonna 2005, liittovaltiopäivävaalien jälkeen liittokansleri Angela Merkelin johtama hallituskoalitio kirjasi federalismiuudistuksen läpiviennin hallitusohjelmaansa. Suurpuolueet CDU/CSU ja SPD laativat lakialoitteen perustuslain muuttamisesta ja liittovaltiojärjestyksen muokkaamisesta. Ennen perustuslain muuttamista Bundestagissa käytiin läpi ennennäkemättömän laaja asiantuntijoiden kuuleminen, jossa pohdittiin uudistuksen vaikutuksia saksalaiseen federalismiin. (Deutscher Bundestag 2008b.)

Lakialoitteen tavoitteeksi oli kirjattu mm. liittovaltion ja osavaltioiden välisten, demokratiaa ja tehokkuutta haittaavien kytköksien purkaminen, toimivaltuuksien selventäminen sekä federalismiin liittyvän solidaarisuuden ja kilpailun tasapainottaminen. Lakiesitys pyrki muuttamaan merkittävästi liittovaltiojärjestelmän kolmea ongelmakohtaa; **Bundesratin asemaa ja sen hyväksyntää edellyttävää lainsäädäntöä, liittovaltion ja osavaltioiden lainsäädäntötoimivaltuuksia sekä talousvastuualueiden selventämistä ja uudelleenjärjestelyä.** (Deutscher Bundestag 2008b.) Osa muutoksista oli luonteeltaan hyvin marginaalisia, joten pitäydyn tarkastelussa niihin, joissa siirrettiin tai luotiin toimivaltuuksia jommallekummalle osapuolelle. Sekä liittovaltio että osavaltiot saivat uusia toimivaltuuksia. Liittovaltion yksinomaiseen lainsäädäntövaltaan lisättiin artiklassa 73 kansainvälisen terrorismin torjunta niissä tapauksissa, joissa terrorismin vaara on osavaltioiden rajat ylittävä, osavaltiopoliisin vastualue ei ole selvä tai osavaltioviranomaiset tätä pyytävät. Mikäli liittovaltio säätää ko. tilanteissa lakeja, edellyttävät ne liittoneuvoston hyväksynnän. Lisäksi ase- ja räjähdelainsäädäntö ja ydinenergialainsäädäntö siirrettiin kilpailevan lainsäädännön alueelta liittovaltion yksinomaiseen lainsäädäntövaltaan. Osavaltiot puolestaan saivat päätäntövaltaansa kauppojen ja ravintoloiden aukioloajat, jotka aiemmin kuuluivat kilpailevan lainsäädännön alueelle. (Dreier & Wittreck 2007, 55–62.)

Osavaltioiden asemaa kohensi myös rikosoikeudellisten tuomioiden täytäntöönpanon siirtäminen kilpailevan lainsäädännön alueelta osavaltioiden toimivaltaan. Osavaltioiden toimivaltuuksia lisäsi myös se, että julkisella sektorilla toimivien virkamiesten ja työntekijöiden palkkaukseen ja työsuhteisiin liittyvät kysymykset palautettiin osavaltioiden toimivaltaan. Tämäkin sääntely kuului aiemmin kilpailevan lainsäädännön alueelle. Vielä merkittävämpi muutos oli se, että Grundgesetzin artikla 75, joka oli koskenut liittovaltion oikeutta antaa puitelainsäädäntöä (Rahmenvorschriften) tietyillä alueilla, poistettiin kokonaan. Puitelainsäädäntö koski aiemmin julkisen sektorin palveluksessa olevien työntekijöiden työsuhdekysymyksiä, lehdistöön ja elokuvaan liittyviä yleisiä oikeudellisia kysymyksiä, metsästystä ja luonnonsuojelua, maanjakoa, aluesuunnittelua ja vesihuoltoa sekä henkilöihin liittyviä rekisteröinti- ja

henkilöllisyystodistusjärjestelmiä. (Dreier & Wittreck 2007, 63.) Puitelainsäädännöllä liittovaltio oli aiemmin kyennyt antamaan vain yleisluontoisia suuntaviivoja, mutta tämä mahdollisuus rajoitti kuitenkin etenkin osavaltio parlamenttien lainsäädäntömahdollisuuksia.

Osavaltioille myönnettiin myös **poikkeamisoikeus** eräiltä kilpailevan lainsäädännön alueilta, joilta liittovaltio oli käyttänyt lainsäädäntöoikeuttaan. Käytännössä tämä takaa osavaltioille oikeuden liittovaltion lainsäädännöstä poikkeavaan sääntelyyn esimerkiksi metsästyksen, luonnonsuojelun, kaavoituksen ja korkeakoulututkintojen osalta. (Emt., 54.) Osavaltioiden oikeuksia vahvistettiin myös toimeenpanon ja hallinnon osalta. Osavaltioilla oli jo ennen vuoden 2006 uudistusta oikeus määrätä viranomaisista ja hallintomenettelystä niiden liittovaltion lakien osalta, joiden toimeenpanosta ne olivat vastuussa. Federalismiuudistuksessa osavaltioille myönnettiin artikla 84 toisen momentin myötä poikkeamismahdollisuus sellaisista liittovaltion laeista, jotka muuttivat osavaltioiden oikeutta päättää viranomaisista ja hallintomenettelystä. Erityistapauksissa liittovaltio voi kuitenkin antaa liittovaltion laajuisia yhtenäislainsäädäntöä hallintomenettelystä liittoneuvoston hyväksynnällä. Lisäksi liittovaltion ja osavaltioiden välisiä yhteisötehtäviä muokattiin siten, että osavaltioiden asemaa korkeakoulupolitiikan ohjaajina vahvistettiin. Muutoksen myötä liittovaltio ja osavaltiot voivat sopimuksesta toimia yhdessä vain, kun kyse on tieteelliseen tutkimukseen liittyvistä organisaatioista ja suunnittelusta korkeakoulujen ulkopuolella ja tutkimuksen suunnittelusta korkeakouluissa, mikäli kaikki osavaltiot siihen suostuvat. (Dreier & Wittreck 2007, 80–81.)

Federalismiuudistuksen ensimmäisessä osassa ei varsinaisesti kajottu verotulojen jakaantumiseen liittovaltion ja osavaltioiden välillä. Osavaltioiden taloudellista asemaa vahvistettiin kuitenkin lisäämällä taloudellisia vastuualueita koskevaan artiklaan 104a uusi momentti, jossa sellainen liittovaltion lainsäädäntö, joka synnyttää osavaltioille velvollisuuden rahasuorituksiin kolmansia osapuolia kohtaan ja siten uusia kuluja, alistetaan liittoneuvoston hyväksynnälle. Liittovaltion mahdollisuuksia tukea osavaltioiden suuria investointeja rajoitettiin siten, että investointien kestot määrättiin väliaikaisiksi ja tasaisin väliajoin tarkastettaviksi. (Emt., 91–92.)

Federalismiuudistuksen toinen osa eli liittotasavallan finanssioikeudellisen järjestelmän uudistaminen on edelleen kesken. Vuoden 2006 joulukuussa Bundesrat ja Bundestag päättivät perustaa yhteisen komission liittovaltiollisten taloussuhteiden uudistamiseksi ja komission ensimmäinen kokous järjestettiin maaliskuussa 2007. Komission jäsenistä kuusitoista on Bundesratin ja kuusitoista Bundestagin edustajaa; liittopäivien edustajissa on lukuisia ministereitä ja osavaltioiden edustajissa puolestaan useita osa-

valtioiden pääministereitä. (Deutscher Bundestag 2008c.) Edellä on osoitettu, miten konfliktiherkkiä sekä vallanjakoon että taloussuhteisiin liittyvät kysymykset ovat saksalaisessa liittovaltiojärjestelmässä. Tutkimuksen aineistossa pyritään selvittämään, millaisia federalismikäsitteitä Saksan viimeisimpään federalismiuudistukseen sisältyy. Institutionaalisten rakenteiden muuttaminen on epäilemättä hankalaa, mutta federalismikäsitteet saattavat muuttua nopeammin.

4. RETORINEN ANALYYSI JA DISKURSSIANALYYSI TUTKIMUSMETODEINA

4.1. Tutkimuskohteena kieli – sosiaalinen konstruktionismi lähestymistapana

Useissa politiikan tutkimuksen tutkimusasetelmissä analyysin ja tarkastelun kohteena on kieli, kuten myös tässä työssä. Aineiston luonteen perusteella on luonnollista valita tutkimusmenetelmäksi laadullinen ja kieleen keskittyvä menetelmä. Kielen tutkiminen yhdistetään puolestaan usein tutkimukselliseen viitekehukseen, jota kutsutaan sosiaalisesti konstruktionismiksi. Sosiaalisen konstruktionismin näkökulmasta yhteiskunnallinen todellisuus on **kielen ja vuorovaikutuksen rakennelma**. (Saaranen & Puusniekka 2006.) Jos kieli mielletään todellisuuden osatekijäksi, on mielekästä tutkia kieltä ja kielen käyttämistä. Sosiaalisen konstruktionismin ydinajatus on todellisuuden sosiaalinen rakentuminen ja ajatusmallina se kytkeytyy tiedonsosiologiaan eli kysymyksiin todellisuuden ja tiedon olemuksesta. Peter L. Berger ja Thomas Luckmann toteavat tiedon ja todellisuuden olevan yhteiskunnallisesti sidonnaista eli erilaisissa yhteisöissä muodostuu erilaisia ”todellisuuksia” ja erilaista ”tietoa”. Keskeistä tälle lähestymistavalle on se, että tiedon nähdään syntyvän ja muuttuvan osana sosiaalista kanssakäymistä. (Berger & Luckmann 1994, 12–13.)

Sosiaalisen konstruktionismin tärkeimpiä lähtökohtia ovat kriittisyys itsestään selvää tietoa kohtaan, historiallinen ja kulttuurinen sidonnaisuus ja suhteellisuus sekä tiedon ja sosiaalisen toiminnan yhteen kietoutuminen. Nämä seikat johtavat siihen, että sosiaalikonstruktionistisesta näkökulmasta objektiivisiä faktoja ei ole, vaan se, mitä pidetään totena tai kyseenalaistamattomana rakentuu kussakin historiallisessa tilanteessa ja kielessä ihmisten välisen kanssakäymisen kautta. (Burr 1995, 3–6.) Kieli on tämän lähestymistavan keskeinen elementti, koska kielen avulla muodostuvat erilaiset käsitteet, kokemukset ja niihin perustuva todellisuus. Kielen ja sen rakenteiden nähdään ohjaavan ajattelua ja kokemuksia ja siten eri kieliin liittyy erilaisia tulkintoja ja rakenteita todellisuudesta. (Emt., 33–34.) Kieli on tulkittavissa myös peliksi, johon liittyy erilaisia sääntöjä, jotka määrittävät sopivan viestintätavan ja sanoman kussakin tilanteessa. Sanoilla on tällöin tietty funktio, joka liittyy nimenomaan kulloiseenkin kielen käyttötilanteeseen. Poliitikassa ja poliittisissa instituutioissa esitetty puhe voidaan siten luokitella omaksi kielipelikseen, jossa tietyillä käsitteillä on oma funktionsa. (Gergen 1999, 36–37.) Mitä sosiaalinen konstruktionismi sitten käytännössä tarkoittaa tämän tutkimuksen aineistoa lähestyttäessä?

On perusteltua ajatella, että aineistosta ei paljastu yhtä ainoata ja totuutena pidettävää federalismikäsitystä, vaan erilaiset käsitykset liittyvät parlamentaarikkojen erilaisiin aatteellisiin näkökulmiin ja ehkäpä myös henkilökohtaiseen historiaan tai siihen alueeseen, jolta heidät on valittu. Lisäksi Saksassa käytävää federalismikeskustelua tutkittaessa on huomioitava maan poliittinen järjestelmä, historia ja kulttuuri, jotta keskustelun merkitys avautuu tutkijalle ja jotta siitä voidaan tehdä perusteltuja tulkintoja. Tästä syystä kolmannessa luvussa käsiteltiin saksalaisen yhteiskunnan ja federalismin kehityskulkuja. Kolmas näkökohta on se, että parlamentaariset keskustelut ovat sosiaalisen kanssakäymisen tilanteita, joissa tuotetaan erilaisia käsityksiä tai tietoja ja siten erilaisia todellisuusrakenteita liittovaltiojärjestelmästä. Tutkittaessa näissä keskusteluissa käytettyjen käsitteiden sisältöä ja merkityksiä on perusteltua valita kielen asemaa todellisuuden rakentumisessa korostava lähestymistapa. Retorinen analyysi ja diskurssianalyysi ovat sosiaaliseen konstruktionismiin nojautuvia kielellisen tutkimuksen lähestymistapoja. Tutkimusaineiston analysoinnissa käytän työkaluina niin retorista analyysiä kuin yhtä diskurssianalyttistä lähestymistapaa, jotta aineistosta hahmottuisi ensinnäkin erilaisiin federalismikäsitteisiin liittyvä argumentaatio ja toisaalta erilaiset merkitysrakennelmat.

Valitsin retoriseksi lähestymistavaksi filosofi Chaïm Perelmanin **uuden retoriikan**¹, jossa retorinen analyysi keskittyy argumentoinnin ja argumentaation lähtökohtien analyysiin. Perelman on erityisesti tutkinut arvopäätelmiä ja niihin liittyvää argumentointia sekä eritellyt erilaisia argumentoinnin elementtejä. Pidän hänen lähestymistapansa valintaa perusteltuna, koska tutkimuksen aineistona olevat parlamenttikeskustelut ovat hyvin arvopitoisia ja niissä esitetyissä puheenvuoroissa on selkeä pyrkimys vakuuttaa sekä kannustaa toimimaan. Tutkittaessa keskusteluissa esiintyneitä federalismikäsitteitä on mielekästä perehtyä tapoihin, joilla eri käsityksiä perustellaan sekä näiden perusteluihin pohjana oleviin arvoihin. Lisäksi aineistoa analysoidaan diskurssianalyttisestä näkökulmasta, jonka edustajaksi olen valinnut Kirsi Juhilan **faktuaalistamisstrategiat**. Diskurssianalyysi on hyvin monitahoinen menetelmällinen viitekehys, joten pidin hyödyllisenä valita yhden selkeästi rajatun lähestymistavan. Juhilan faktuaalistamisstrategiat liittyvät viranomaispuheeseen ja nimenomaan tapoihin, joilla puhuttavasta asiasta muodostetaan fakta, itsestäänselvyys. Tällöin on luonnollisesti myös kyse erilaisista vakuuttamisen keinoista, joten lähestymistapa sopii yhteen myös retorisen analyysin viitekehyyksen kanssa.

¹ Muiden uuden retoriikan klassikoiden osalta kts. Summa 1996, 51.

4.2. Laadullisen tutkimuksen peruslähtökohdat

Laadullisen tutkimuksen alle voidaan sijoittaa varsin monenlaisia tutkimusasetelmia ja lähtökohtia. Yksinkertaisimmillaan laadullisella tutkimuksella tarkoitetaan tietynlaisia aineistoja ja analyysitapoja. Laadulliselle tutkimukselle ominaisia lähtökohtia ovat ilmiöiden ja merkitysten tutkiminen, tutkimuksen eri vaiheiden kietoutuminen yhteen, tutkimuksen kohteena olevan tai olevien oman näkökulman korostaminen ja harkinnanvarainen otanta. (Eskola & Suoranta 1998, 15–18.) Pertti Alasuutarin mukaan laadulliseen analyysiin sisältyy kaksi ulottuvuutta; havaintojen pelkistäminen ja arvoituksen ratkaiseminen. Havaintojen pelkistämällä tarkoitetaan pitäytymistä tietyissä teoreettisessa ja menetelmällisessä näkökulmassa tutkimuksen aineistoa tutkittaessa ja toisaalta erillisten havaintojen yhdistämistä ja säännönmukaisuuksien tarkastelemista. (Alasuutari 1995, 39–41.) Arvoituksen ratkaisemisella Alasuutari viittaa tutkimuksen tulosten tulkintaan ja tutkimuskohteeseen liittyvien selitysmallien luomiseen. Havainnot sekä aiempi tutkimus ovat johtolankoja, joiden perusteella tutkittavasta ilmiöstä voidaan esittää merkitysyhteyksiä ja tulkintoja. (Emt., 44–46.)

Laadullisessa tutkimuksessa aineiston valitsee yleensä tutkija harkinnanvaraisesti siten, että valitun aineiston on tarkoitus kuvata jotakin prosessia tai tapahtumaa. Aineiston tieteellisyyden kriteerinä ei ole tällöin määrä, vaan laatu ja kattavuus teoreettisesta ja käsitteellisestä näkökulmasta. (Eskola & Suoranta 1998, 18.) Tällöin aineistoa arvioidaan sillä perusteella, miten se pystyy vastaamaan tutkimuksessa esitettyihin teorioihin ja käsitteisiin. Sekä laadullisessa että määrällisessä tutkimuksessa puhutaan usein saturaatiopisteestä eli tilanteesta, jossa aineistossa uudet tapaukset eivät enää paljasta uutta tietoa, vaan toistavat jo havaittua peruskuviota. Saturaation arviointi on kuitenkin hankalaa, kun tutkimuskohteena on kielenkäyttö tai puhe, sillä puheessa tuotetaan uusia näkökulmia jatkuvasti. Tällöin tutkimuksen kannalta merkittävää on aineiston tarkka rajaaminen. (Emt., 64–65.) Omassa tutkimuksessani pyrin rajaamaan aineiston siten, että kaikki aineiston osat liittyvät samaan prosessiin ja ovat ominaisuuksiltaan samanlaisia eli kaikki aineistoon sisältyvät osat ovat julkisissa ja tiettyihin instituutioihin liittyvissä keskusteluissa koottuja keskustelupöytäkirjoja.

Tieteellisten tutkimusten luotettavuuden ja pätevyyden kuvaamiseen käytetään usein käsitteitä **reliabiliteetti ja validiteetti**. Laadullisessa tutkimuksessa tutkija joutuu usein tarkastelemaan luotettavuuskykyä koko tutkimusprosessin ajan. Luotettavuus syntyy monista asioista, mutta erityisen tärkeää on tunnustaa tutkijan merkitys tutkimusprosessissa. Tällöin koko tutkimusprosessia arvioidaan tutkijan tekemien ratkaisujen ja tulkintojen pohjalta. (Emt., 211.) Tutkimuksen luotettavuutta voidaan arvioida

realistisesta näkökulmasta, jolloin itse teksti välittää totuudenmukaisen kuvan tutkimuksen kohteesta ja tutkimusprosessista. Tästä näkökulmasta tutkimuksen validiteettia voidaan tarkastella sekä sisäisenä että ulkoisena ilmiönä. Sisäisessä validiudessa on kyse tutkimuksen teorian ja käsitteiden sopusoinnusta tutkimusmetodin kanssa. Ulkoisessa validiudessa kyse on tutkimusaineiston ja siitä tehtyjen tulkintojen pätevyyttä; tutkijan on pohdittava millaisia johtopäätöksiä aineistosta ja havainnosta on mahdollista tehdä. Reliabiliteetti puolestaan merkitsee sitä, ettei aineiston tulkinnassa ilmene ristiriitaisuuksia. (Eskola & Suoranta 1998, 213–214.)

Pyrin lisäämään tutkimukseni luotettavuutta kuvailemalla mahdollisimman tarkasti aineiston käsitteilyyn ja tulkintaan liittyvät prosessit. On huomattava, että tulkinnat erityisesti kielestä ja sen merkityksistä kytkeytyvät luonnollisesti tutkijan ennakkokäsityksiin ja kielellisiin valmiuksiin. Jo käytännössä aineiston analyysi ja analyysin arviointi on tässä työssä haasteellista, koska tutkimuksen aineisto on saksankielinen. Pyrin kuitenkin analysointiosiossa esittämään runsaasti myös suoria lainauksia käännöksineen, jotta lukijan on mahdollista seurata analyysin lähtökohtia.

4.3. Retorinen näkökulma ja uusi retoriikka

4.3.1. Mitä on retoriikka ja retorinen analyysi?

Kielen ja puheen tutkiminen retorista lähtökohdista kytkeytyy laadullisessa tutkimuksessa interaktionäkökulmaan. Interaktionäkökulman avulla voidaan tutkia erilaisia interaktiutilanteita kokonaisuuksina. Tällöin on tärkeää kiinnittää huomiota interaktioon liittyvään kontekstiin ja interaktiossa muotoutuviin erilaisiin puhuja-asemiin. Interaktion myötä korostuu myös puheen ja kielen toiminnallisuus ja vaikuttavuus; puhe nähdään toimintana, jolla on seurauksia. (Alasuutari 1994, 143–144.) Kun tutkimusaineistoa analysoidaan retorisesti, pyritään käytetystä kielestä ja puheesta paljastamaan puhujan asema, suhde yleisöön sekä puhujan että yleisön välisen interaktion konteksti. Lisäksi retoriikassa selvitetään argumentaation kulkua eli erilaisten perustelujen käyttämistä ja perustelujen pitävyyttä. (Emt., 157–158.) Tässä tutkimuksessa tarkastellaan aineistoa retoriikan osalta nimenomaan erilaisten argumentaatiotapojen ja vakuuttamiskeinojen kautta.

Poliittista retoriikkaa voidaan jaotella myös sen tavoitteen tai kohteen kautta; Palonen ja Summa erottelvat toisistaan policy-, polity-, politikointi-, ja politisointiretoriikat. Bundestagin ja Bundesratin federalismikeskustelut voidaan luokitella sekä policy- että polity-retoriikkaan, sillä policy-retoriikassa kyse

on poliittisen linjan ja ohjelman valinnasta (tässä tapauksessa liittovaltiojärjestelmän eri osien ja politiikka-alojen linjauksista) ja toisaalta polity-retoriikassa käsitellään poliittisen järjestelmän vakiintuneita normeja ja rakenteita. (Palonen & Summa 1996, 11.) Federalismiuudistuksesta käytyä keskustelua voidaan näin ollen pitää poliittisen retoriikan tutkimuksen kannalta hyvin hedelmällisenä.

Poliittisen retoriikan näkökulmasta sopiva lähestymistapa löytyi Chaïm Perelmanin uudesta retoriikasta. Perelman näkee retoriikan aristoteeliseen tapaan dialektisenä päättelynä, jonka tarkoituksena on hankkia yleisön hyväksyntä kiistanalaisille väitteille ja päätelmille ja tätä kautta **vakuuttaa yleisö**. Muodollisesta tai loogisesta päättelystä poiketen dialektisen päättelyn lähtökohtina voivat olla mielipiteet tai arvot eli asiat, joista on mahdotonta esittää ehdotonta totuutta. Vakuuttamiseen pyritään **argumenttien** eli perustelujen esittämisen kautta ja juuri tällaisia argumentteja uusi retoriikka tutkii. Perelman pitää uuden retoriikan alueina kaikenlaisia esityksiä, jotka on osoitettu erilaisille yleisöille ja joissa pyritään vakuuttamiseen tai suostutteluun. Retoriikkaa ei näin ollen löydy tyhjiöstä, vaan se edellyttää vähintään kahta keskustelijaa. (Perelman 1996, 8–11.) Perelmanin uudessa retoriikassa pyritään pääsemään irti ”vanhan” retoriikan tutkimuksen käsityksestä, jonka mukaan kielestä voitaisiin erottaa osat, jotka ovat nk. vain retoriikkaa eli yleisönkosiskelua ilman suurempaa sisältöä. Uudessa retoriikassa lähtökohta on se, että erilaiset kielelliset rakenteet ovat aina myös retorisia. (Alasuutari 1994, 164.)

Uuden retoriikan ydinajatuksiin kuuluu esitys- ja vakuuttamistilanteessa yleisön ja olosuhteiden tunnistaminen. Puhujan on kohdattava yleisönsä sen omalla tasolla ja ymmärrettävä, millaisia argumentaation lähtökohtia voi käyttää. Perelman korostaa myös retoriikan toimintaan kannustavaa ulottuvuutta; argumentaatiolla pyritään yleensä saamaan aikaan yleisössä toiminta-alttius tai toiminta. Parlamentin täysistunnossa tämä toiminta kohdistuu lakialoitteen hyväksymiseen tai hylkäämiseen, mikä ilmenee myös edustajien suorina kehotuksina kollegoilleen oikean ratkaisun tekemisestä. Toisaalta perustuslain muuttamiseen tähtäävän parlamentti-istunnon yleisöksi voidaan laskea koko valtakunta eli kansalaiset. Perelman määrittelee yleisöksi sen ihmisryhmän, jonka ajatuksiin tai toimintaan puhuja haluaa vaikuttaa. (Perelman 1996, 16–21.) Argumentoinnissa pyritään siirtämään puhujan esittämille **premisseille** eli väitteille annettu hyväksyntä myös puhujan niistä tekemiin johtopäätöksiin. Jollei yleisö voi hyväksyä puhujan esittämiä premissejä, se ei myöskään voi hyväksyä niiden pohjalta tehtyjä johtopäätöksiä. (Emt., 29.) Argumentin voi hahmottaa tunnistamalla väitteen ja siihen liittyvän perustelun. Argumenttiin liittyy aina taustaoletuksia, joita ei aina tuoda julki. Taustaoletusten avulla väite yhdistetään sitä tukeviin perusteluihin. (Kakkuri-Knuutila 1999, 63–68.)

4.3.2. Argumentaation perusteet

Perelmanin teoria uudesta retoriikasta tarjoaa monia mahdollisuuksia ja näkökulmia analysoida retoriisia kuvioita ja erilaisia argumentaatiotapoja. Hän erottelee retoriikan tutkimuksessa **argumentaation lähtökohdat** ja varsinaiset **argumentaatiotekniikat**, joilla vakuuttamiseen pyritään. Tärkeänä lähtökohdana argumentaatiolle Perelman pitää nk. esisopimuksia tai yleisösopimuksia, joiden pohjalle puhuja rakentaa esityksensä. Puhujan on lähdettävä liikkeelle asioista, jotka yleisö hyväksyy. Tämä on perusedellytys argumentaatiolle, joka pyrkii saamaan yleisön hyväksynnän väitteistä tehdyille johtopäätöksille. Argumentaatiossa käytettyinä premisseinä tai väitteinä voivat toimia niin arvot kuin faktatkin. (Perelman & Olbrechts-Tyteca 1969, 65.)

Uudessa retoriikassa puhuja voi perustaa argumentaationsa erilaisiin **yleisöä yhdistäviin tekijöihin**, jotka voidaan jakaa todellisuutta koskeviin ja suotavuutta koskeviin perusteisiin. Todellisuutta koskevat perusteet ovat esimerkiksi tosiseikkoja, totuuksia tai oletuksia, joilla voi olla objektiivinen perusta. Totuudet ja faktat voidaan kuitenkin kiistää, eikä niiden pätevyys ole ikuista. Moni aiemmin yleisesti faktana pidetty asia muuttuu uuden tiedon myötä. Suotavuutta koskevat perusteet liittyvät puolestaan arvoihin ja mieltymyksiin. Yleispätevien eli universaalien arvojen olemassaolo on kiistanalainen kysymys, mutta joitakin arvoja, kuten totuus, voidaan pitää hyvin universaaleina. Arvoisältöjen määrittely on kuitenkin hankalaa, joten universaalit arvot voivat saada hyväksynnän vain hyvin epämääräisellä tasolla. (Perelman 1996, 30–32.) Arvojen epämääräisyydestä huolimatta ne ovat läsnä kaikessa argumentaatiossa. Arvoihin vedotaan kuulijoiden vakuuttamiseksi ja oman toiminnan oikeuttamiseksi. Eri mielisyydet jostakin arvosta edellyttää perustelua ja osoittaa, että keskustelijoilla on erilaiset arvokäsitykset. (Perelman & Olbrechts-Tyteca 1969, 75.) Kielitoimiston sanakirjan mukaan arvolla käsitetään ”sitä minkä perusteella jotakin pidetään merkityksellisenä, hyvänä, arvokkaana tms.”(Grönros ym. 2006, 58). Arvojen analysoinnin kautta on siten mahdollista selvittää, mitä eri puhujat pitävät federalismin osalta suotavana ja hyvänä.

Perelman erottelee arvoihin pohjautuvasta argumentaatiosta **abstraktit ja konkreettiset arvot**. Abstraktit arvot, kuten esimerkiksi oikeus, ovat hyvin käsitteellisiä ja vaikeasti analysoitavissa. Konkreettiset arvot puolestaan ovat näkyvämpiä ja helpommin määriteltävissä, konkreettinen liittyy nimensäkin mukaisesti johonkin yksilöityyn ja ainutkertaiseen asiaan. Abstrakteja arvoja käytetään usein yhteiskunnallisissa kritiikissä ja muutosvaatimuksissa, konkreettisiin arvoihin vedotaan taas useammin konservatiivissa yhteisöissä. Argumentaation liittyy lisäksi hierarkioita, jotka voivat liittyä niin arvoihin

kuin muihinkin seikkoihin. Hierarkiat ovat myös jaettavissa konkreettisiin ja abstrakteihin sekä homo- ja heterogeenisiin. Puhuja voi esimerkiksi asettaa totuuden eli abstraktin arvon fyysisen koskemattomuuden (konkreettinen arvo) edelle. Heterogeenisissä hierarkioissa on kyse laadultaan erilaisten asioiden järjestämisestä, kun taas homogeenisessä hierarkiassa asetetaan toivottavuusjärjestykseen saman asian eri määrät. (Perelman 1996, 30–36.) Aineistosta pyrin analysoimaan siinä vallitsevia federalismikäsitteitä, niiden arvoperusteista argumentointia ja argumentoinnissa käytettyjä hierarkioita.

Arvoihin liittyy myös erilaisia päättelysääntöjä, joiden perusteella asioita voidaan asettaa suotavuusjärjestykseen. Antiikissa topos-nimellä kulkeneet päättelysäännöt voidaan edelleen jakaa yleisiin ja erityisiin; yleiset määrittelevät mikä on tavoiteltavaa yleisellä tasolla kaikissa olosuhteissa ja erityiset määrittelevät mikä on suotuisaa tietyissä yksilöidyissä olosuhteissa. Yleisiä päättelysääntöjä ovat määrään, laatuun, järjestykseen, olemassaoloon ja henkilöön liittyvät säännöt. Yleinen määrän päättelysääntö tarkoittaa, että suotavana pidetään sitä, mikä hyödyttää useimpia ihmisiä verrattuna siihen, mikä hyödyttää vain harvoja. Laadun päättelysääntö puolestaan asettaa ainutlaatuisen ja harvinaisen yleisen edelle. Järjestyksen säännössä on kyse kausaalista ketjusta, jossa syyt ovat ensisijaisia seurauksiin nähden. Olemassaolon päättelysääntö asettaa korkeamman arvon jo olemassa olevalle verrattuna mahdolliseen, ei vielä olemassa olevaan nähden. Olemuksen säännössä arvostetaan sitä asiaa tai olentoa, joka parhaiten edustaa omaa luokkaansa tai lajiaan. Henkilöön liittyvä topos asettaa etusijalle henkilön itsenäisyyden ja arvokkuuden. (Emt. 37–38.)

4.3.3. Argumentaatiotekniikat

Perelman jaottelee erilaisia argumentaatiotekniikoita, joille ominaista on **assosiaation ja dissosiaation** prosessit. Assosioinnilla tarkoitetaan esitysmalleja, jotka yhdistelevät erilaisia elementtejä yhteen, jolloin syntynyt kokonaisuutta voidaan arvioida nimenomaan kokonaisuuden, eikä eri osien kautta. Dissosiaatio merkitsee päinvastaista prosessia, jossa jostain kokonaisuudesta erotetaan elementtejä, jolloin näitä elementtejä voidaan arvioida yksilöidysti. Argumentaatiotekniikat voivat siten olla assosioivia tai dissosioivia. Assosioivia tekniikoita ovat kvasiloogiset argumentit, todellisuuden rakenteeseen perustuvat argumentit ja todellisuuden rakennetta luovat argumentit, joita tarkastellaan seuraavaksi. (Perelman & Olbrechts-Tyteca 1969, 190–191.)

Kvasiloogiset argumentit muistuttavat muodoltaan muodollisen päättelyn väitteitä ja niissä todellisuus pyritään pelkistämään loogiseen kaavaan. Kvasiloogisten argumenttien uskottavuus ja vakuuttavuus

perustuu juuri siihen, että ne muistuttavat loogista päättelyä. Näillä argumenteilla on monenlaisia ilmenemistapoja. Kvasiloogisia argumentteja ovat esimerkiksi väitteet, joissa keskustelukumppanin esitystä moititaan ristiriidoista tai yhteen sopimattomista käsityksistä. Luonnolliseen kieleen ei sovi muodollisten järjestelmien tiukka käsitys ristiriidoista, jonka mukaan ristiriita jossakin järjestelmässä on osoitus sen toimimattomuudesta. Luonnollista kieltä voidaan muodollisen kielen sijasta tulkita monella tavalla, joten sanallista esitystä voidaan kritisoida lähinnä yhteen sopimattomista käsityksistä tai merkityksistä, eikä niinkään muodollisesta kaiken kumoavasta ristiriidasta. (Emt., 193–195.) Esimerkiksi vihreän puolueen edustajaa, joka kannattaa ydinvoimaa, voidaan kritisoida yhteen sopimattomien käsitysten näkökulmasta. Kvasiloogisia argumentteja ovat myös jonkin väitteen julistaminen naurettavaksi eli täysin yleisen mielipiteen ja olemassa olevan tiedon vastaiseksi. Tällöin naurunalaisuus on loogisuuden vastakohta. (Emt., 205–206.)

Todellisuuden rakenteeseen perustuvat argumentit painottavat objektiivisten rakenteiden olemassaoloa. Tällöin argumentin uskottavuus perustuu yksimielisyydelle, joka liittyy todellisuuden tiettyjen osien väliseen suhteeseen. (Perelman 1996, 60.) Tällaisia suhteita ovat mm. kausaaliset suhteet, kahden asian yhteisesiintymiseen liittyvät suhteet sekä symbolin ja symboloinnin kohteen väliset suhteet. Kausaalinen selittäminen eli syyn ja seurauksen yhdistäminen on hyvä esimerkki todellisuuden rakenteeseen perustuvasta argumentaatiosta. Sen avulla voidaan yhdistää kaksi erillistä tapahtumaa, paljastaa syytekijän olemassaolo tietyn tapahtuman taustalla tai toisaalta osoittaa seuraukset, joita tietystä syytekijästä voi johtaa. Todellisuuden rakenteeseen perustuviin argumentteihin kuuluvat myös pragmaattiset argumentit, jotka arvioivat tiettyä asiaa tai tapahtumaa sen hyvien tai huonojen seurausten perusteella. Tällöin seurausten hyvä tai huono arvotus siirretään myös syyhyn. (Perelman & Olbrechts-Tyteca 1969, 263–266.) Pragmaattisen argumentoinnin perusteella ihmisen teot, joilla on huonoja seurauksia, viittaavat myös itse ihmisen huonouteen.

Todellisuuden rakennetta luovat argumentit ovat puolestaan argumentteja, joissa pyritään luomaan todellisuuden malleja tai ennakkotapauksia. Analogiat ja metaforat ovat hyviä esimerkkejä tästä tekniikasta. (Perelman 1996, 60.) Esimerkkien käyttäminen argumentoinnissa on osa tätä argumentaatiotekniikkaa. Tällöin puhuja pyrkii tietyn yksittäisen tapauksen kautta luomaan yleistystä tai mallia, joka pätee laajemmassa yhteydessä ja säännönmukaisesti. Kuitenkin puhujan käyttämän esimerkin tulee olla fakta tai kyseenalaistamaton asia, jotta argumentaatio voi saada hyväksynnän yleisöltä. (Perelman & Olbrechts-Tyteca 1969, 350–353.) Myös havainnollistaminen kuuluu tähän argumentaatiotekniikkaan. Analogiat eivät puolestaan perustu yleistämiseen yksittäistapauksen kautta, vaan erilaisten elementtien

väliden suhteiden samankaltaisuuteen. Analogia koostuu teemasta ja perustasta. Esimerkiksi analogiasa ”Jeesus merkitsee kirkolle samaa kuin pää ruumiille” teemana on Jeesuksen suhde kirkkoon ja perustana ruumiin ja pään suhde. (Perelman 1996, 130.) Metaforassa eli kielikuvassa on kyse siitä, että tietty asia nimetään jonkun toisen asian nimellä. Tällöin nimettyyn asiaan liitetään samat merkitykset, jotka liittyvät nimensä antaneeseen asiaan. Metafora voi syntyä myös analogian kautta, jolloin se on ikään kuin tiivistetty analogia. (Emt., 135–139.)

Assosioivien prosessien ohella Perelman erittelee dissosioivat prosessit, joissa kokonaisuudesta erotetaan elementtejä argumentaation rakentamiseksi. Tällä tekniikalla puhuja pyrkii osoittamaan, että yhteyttä tiettyjen elementtien välillä ei ole ja että niiden yhdistäminen on perusteetonta. Dissosiaatio muuttaa myös kysymyksessä olevien käsitteiden luonnetta, jolloin argumentaatioon voi syntyä uusia käsitteitä. Perelman ja Olbrechts-Tyteca pitävät dissosioivien tekniikoiden perikuvana vaikutelmatodellisuus -erottelua, jossa vaikutelmat ja näennäisyydet pyritään erottamaan ”aidosta” todellisuudesta. (Perelman & Olbrechts-Tyteca 1969, 411–415.) Puu voi esimerkiksi näyttää suoralta, mutta tarkempien mittausten perusteella olla todellisuudessa vino. Argumentaatiossa vaikutelman ja todellisuuden erottelu tarkoittaa, että todellisuudelle tai sinä pidettävälle asialle pyritään antamaan enemmän arvoa kuin väärälle ja harhaanjohtavalle vaikutelmalle. Dissosioinnissa voidaan muodostaa filosofisia pareja, kuten vaikutelma-todellisuus, joiden avulla erilaisia käsitteitä voidaan eritellä. (Emt., 420.)

4.4. Diskurssianalyysi ja faktuaalistamisstrategiat

4.4.1. Diskurssianalyysi tutkimuksellisena lähestymistapana

Retorisen analyysin ohella aineistoa tullaan tarkastelemaan diskurssianalyttisestä näkökulmasta. Diskurssianalyysi voidaan määritellä kielen käytön tutkimiseksi, jossa analyysin kohteena on **sosiaalisen todellisuuden tuottaminen** erilaisissa sosiaalisissa käytännöissä (Jokinen, Juhila, Suoninen 1993, 9). Diskurssianalyysia pidetään enemmän väljänä teoreettisena viitekehyksenä kuin yksiselitteisenä tutkimusmenetelmänä. Lähtökohtaletuksina viitekehyksessä voidaan pitää sitä, että kieli rakentaa sosiaalista todellisuutta ja että kielen käytöllä on erilaisia seurauksia. Diskurssianalyysiin liittyy myös ajatus useiden rinnakkaisten merkityssysteemien olemassaolosta ja merkityksellisen toiminnan kontekstisidonnaisuudesta. Kielen avulla toimijat eli ihmiset kiinnittyvät erilaisiin merkityssysteemeihin ja antavat merkityksiä puhumisen kohteille. Näitä merkityssysteemejä voidaan kutsua **diskursseiksi**, jotka voidaan määritellä ”verrattain eheiksi säännönmukaisten merkityssuhteiden systeemeiksi, jotka ra-

kentuvat sosiaalisissa käytännöissä ja samalla rakentavat sosiaalista todellisuutta” (Emt., 27). Diskursseja voidaan kutsua myös tulkintarepertuaareiksi. Diskurssit tai repertuaarit eivät sinällään ole olemassa jossakin ulkoisessa ulottuvuudessa, vaan ne syntyvät tutkijan tulkintatyön tuloksina. (Emt., 26).

Diskurssianalyysi on tiiviissä yhteydessä kulttuuriin ja kontekstiin, sillä lähestymistavalle keskeistä on ajatus ihmisistä kulttuuristen käytäntöjen omaksujina ja tuottajina. Näiden vuorovaikutustapahtumien tuloksena on pysyviä diskursseja. (Remes 2006, 289.) Diskurssianalyysissa korostetaan paljon toiminnan **kontekstuaalisuutta**. Tapahtumatilanteeseen liittyy tiettyjä sosiaalisia käytäntöjä, jotka puolestaan aktivoivat erilaisia diskursseja eli merkitysjärjestelmiä. (Jokinen, Juhila & Suoninen 1993, 29.) Tästä näkökulmasta yksittäinen toimija kiinnittyy aina tiettyyn aikaan ja paikkaan, tiettyihin sosiaalisiin käytäntöihin. Toimijalla voi olla näissä tapahtumatilanteissa erilaisia positioita eli toiminta-asemia, jotka voivat olla eri tavoin rajoitettuja ja eri tilanteisiin sidottuja. Diskurssianalyysissä yksilön toiminta ei kuitenkaan ole tarkastelun keskipiste, vaan se miten yksilö eri tilanteissa ja sosiaalisissa käytännöissä asemoi itsensä ja määrittelee identiteettinsä. (Emt., 37–38.) On selvää, että parlamenttikeskusteluihin liittyy omat muodolliset toimintatapansa ja sosiaaliset käytäntönsä. Parlamentin jäsenet parlamentissa puhuessaan toimivat osana parlamenttia ja useimmiten niiden käytäntöjen mukaan, joita parlamenttipuheenvuoroihin liittyy.

Miten erilaisia diskursseja voidaan aineistosta tunnistaa? Yhtäläistä erilaisille diskurssianalyysin traditioille on analyysimenetelmien käyttö. Aineistoon perehdytään ja siitä pyritään tunnistamaan yksittäisiä merkkejä, jotka voidaan koota merkitysjärjestelmiksi eli diskursseiksi. Merkitysjärjestelmien hahmotamisessa voi käyttää apuna myös muita aineistoja kysymyksessä olevaan kulttuuriin, tapahtumatilanteeseen tai yhteiskuntaan liittyvää taustatietoa. (Remes 2006, 316.) Erilaisia merkityssystemejä voidaan havaita aineistosta luovan harkinnan näkökulmasta tutkimalla siitä löytyviä eroja ja yhtäläisyyksiä ja kielen käytön vaihtelevuutta. Merkityssystemien tunnistaminen ei tarkoita sitä, että erilaiset merkitysjärjestelmät olisivat aiheittain järjestäytyneitä, vaan tietty puhuntatapa voi ilmetä monissa eri teemoissa. Lisäksi aineistosta käytetystä kielestä voidaan eritellä sanojen ja tyylien käyttöä ja niihin liittyviä symboleja. (Suoninen 1993, 50–51.)

4.4.2. Faktuaalistamisstrategiat

Tutkimusaineiston analyysissa ensisijaisena metodina on retorinen analyysi, mutta tarkoituksena on myös tarkastella aineistoa diskurssianalyttisestä näkökulmasta ja erityisesti hyväksikäyttäen Kirsi Ju-

hilan luomia viranomaispuheen faktuaalistamisstrategioita. Tästä näkökulmasta merkittävää on se tapa, jolla viranomaiset (tai tässä tapauksessa poliitikot) tuottavat tosiasioita puheessaan. Tällöin kyseessä on toiminta, jolla omat näkemykset saadaan kuulostamaan ehdottomilta ja oikeilta, ts. kiistämättömiltä tosiasioilta. Kielellisen tarkastelun painopiste on faktuaalistamisstrategioissa siinä, miten kieli tuottaa faktuaalisia asiointiloja. Juhila määrittelee faktuaalistamisstrategiat vakuuttelun muodoiksi, ”joita käyttämällä jonkun tiedon totuusarvosta tulee niin suuri, että kyseinen versio vaikuttaa itsestään selvältä ja ainoalta oikealta” (Juhila 1993, 152). Faktuaalistamisstrategioiden tutkimisessa tärkeää on kontekstualisoiminen, sillä luonnollisena reunaehtona on oltava se, että strategioita esiintyy viranomaisten ym. puheissa. Juhila nimeää viisi omassa tutkimuksessaan esiintynyttä faktuaalistamisstrategiaa; 1) **itse todettuun vetoavan strategian**, 2) **vaihtoehdottomuusstrategian**, 3) **kvantifioivan strategian**, 4) **sosiaalisiin normeihin tukeutuvan strategian** ja 5) **asiantuntijuusstrategian**. (Juhila 1993, 155–157.)

Usein kielen käyttöä pohdittaessa ajatellaan, että kieli kuvaa jotakin todellista ja olemuksellista, mutta kuvauksen keinot ja tyylit vaihtelevat. Juhila kääntää tämän perinteisen asetelman pääläelleen faktuaalistamisstrategioiden tutkimuksessa, sillä tutkimuksen kohteeksi muodostuu se, miten faktoja kielessä tuotetaan. Mitä faktuaalisempaa puhe on, sitä helpompi kuulijat on vakuuttaa. Tällöin puhujan viesti vaikuttaa niin tosiasiapitoiselta, ettei rationaalinen henkilö voi olla sitä hyväksymättä. Määriteltäessä mikä on ainoa ja oikea näkökulma johonkin asiaan käytetään myös valtaa. Faktuaalistavat kohdat tekstissä voi tunnistaa siitä, että ne esitetään toteavaan tyyliin; puhuja ei missään määrin kyseenalaista esittämäänsä ”faktaa”. Juhila asettaa faktuaalistamisstrategian tunnistamiselle kaksi kontekstuaalista edellytystä; reunaehtokontekstin ja lausekontekstin. Reunaehtokontekstin ehto täyttyy, kun kyse on (korkeassa) institutionaalisessa asemassa olevan henkilön puheesta ja lausekonteksti puolestaan merkitsee sitä, ettei strategioita voi havaita yksittäisten sanojen tai lauseiden perusteella, vaan ne havaitaan lauseiden muodostaman kokonaiskontekstin kehityksessä. (Juhila 1993, 151–155.)

Juhila on luonut edellä esitellyt faktuaalistamisstrategiat analysoidessaan teemahaastatteluja, joiden aiheena oli asunnottomuus ja asumisolot. Haastateltavina olivat kunnalliset viranomaiset, jotka olivat tekemisissä asumiskysymysten kanssa. (Emt., 154.) Kysymyksessä ovat näin ollen tästä aineistosta esiin nousseet strategiat, joita aion käyttää viitteellisesti omassa analyysissäni. Parlamenttipöytäkirjat ovat luonnollisesti aineistona erilainen kokonaisuus, joten on mahdollista, että aineistosta nousee esiin erilaisia faktuaalistamisstrategioita. Vaikka omassa aineistossani kyse on poliitikkojen eikä virkamiesten puheesta, uskon aineistosta löytyvän faktuaalistamisstrategioita, sillä hallinnolliset kysymykset ja

”faktat” liittyvät myös federalismiuudistukseen. Lisäksi faktuaalistamisen päämääränä on vakuuttaminen, joka epäilemättä on päämääränä myös aineiston poliittisessa puheessa. Esittelen Juhilan erittelemien strategioiden ominaispiirteet seuraavaksi lyhyesti.

Itse todettuun vetoavassa strategiassa keskeistä on puhujan läsnäolo ja oma havainnointi. Hän on ollut läsnä ja kokenut puheena olevat tapahtumat, mikä lisää esitetyn väitteen tai tosiasian vakuuttavuutta. Puheen vakuuttavuutta pyritään tässä strategiassa lisäämään usein konkreettisten yksityiskohtien esittämisellä. Itse todettuun vetoavassa strategiassa käytetään usein minä-muotoa, mutta pyrkimyksenä ei ole korostaa puhujan persoonaa, vaan sitä, että hän on henkilökohtaisesti todennut, lähes objektiivisesti, tietyssä tilanteessa tapahtumien kulun. Tälle strategialle on ominaista myös yksittäisistä tapahtumista nouseva yleistäminen. (Juhila 1993, 158–161.) Vaihtoehdottomuusstrategialle ominaista on yhden ainoan oikean ratkaisumallin korostaminen; vaihtoehtoja tälle ei ole. Vaihtoehdottomuus liittyy usein ongelmatilanteisiin, joihin etsitään ratkaisua. Strategiaan liittyy myös kausaalisuuden logiikka, jossa syiden ja seurausten ketju on väistämätön. Vaihtoehdottomuusstrategiaa käyttävä korostaa muista vaihtoehtoista käytävän keskustelun olevan tarpeetonta, koska vain yksi vaihtoehto on lopulta oikea. (Emt., 163–166.)

Kvantifioivassa strategiassa kyse on vakuuttamisesta asioiden määrällistämisen kautta. Täsmällinen numeerinen tieto vaikuttaa usein virheettömältä ja kiistattomalta. Aina kvantifioinnissa ei kuitenkaan ole kyse numeroista, vaan erilaisista määrän, suhteiden ja osuuksien ilmauksista. Tällaisia ovat mm. ”kaikki tai ei mitään” -perustelut. Suuret luvut vakuuttavat enemmän kuin pienet, joten erilaisilla laskeutavoilla voidaan luoda tarkoitushakuisesti erilaisia tuloksia. (Emt., 168–170.) Sosiaalisiin normeihin tukeutuvassa strategiassa puolestaan faktuaalistaminen tapahtuu yleisiin sosiaalisiin normeihin vetoamalla. Normeilla tarkoitetaan usein sellaista käyttäytymistä, jota suurin osa ihmisistä edustaa. Esimerkiksi lasten hyvä hoito tai vanhusten kunnioittaminen voivat olla tällaisia normeja. Kyseessä on siten vahvasti enemmistön näkemyksiin ja etuihin pohjautuva strategia. Normit voivat olla myös ristiriidassa, jolloin ne voidaan asettaa hierarkkiseen järjestykseen ja ehdottomampi ja syvemmin juurtunut normi voittaa. Rahaan tai sen puutteeseen vetoaminen on sosiaalisiin normeihin vetoamista, sillä raha nähdään usein omana maailmanaan ja rahan määrä vaikuttaa asialta, johon kukaan ei voi vaikuttaa. (Emt., 172–177.) Asiantuntijuusstrategia perustuu nimensä mukaisesti asiantuntijuudella vakuuttamiseen. Kyseessä voi olla puhujan itsensä tai ulkopuolisen asiantuntijan tieto ja kokemus. (Emt., 178.)

Tutkimuksen aineiston analyysissä lähdetään liikkeelle ensin retorisesta analyysistä ja lopuksi tarkastellaan faktuaalistamisstrategioiden käyttöä. Todennäköistä on, että erilaiset argumentaatiotekniikat ja faktuaalistamisstrategiat myös joiltain osin esiintyvät päällekkäin, mutta aineiston tarkastelu kahdesta näkökulmasta lisää kuitenkin analyysin luotettavuutta.

5. KILPAILUN JA SOLIDAARISUUDEN RISTIPAINEESSA – AINEISTON ANALYYSI

5.1. Aineistona liittopäivien ja liittoneuvoston täysistuntopöytäkirjat

”Die Föderalismusreform ist kein Stückwerk. Sie ist ein Meilenstein in der Gesetzgebung. Sie stärkt unsere bundesstaatliche Ordnung und macht sie zukunftsfähig. Sie ist die richtige Antwort auf die Herausforderungen unserer Zeit. Unser Land braucht die Föderalismusreform. Deshalb bitte ich Sie: Helfen Sie alle mit, dass es diesmal gelingt!“ (Kauder/ CDU/CSU 2006, 1752.)

”Federalismiuudistus ei ole tilkkutäkki. Se on virstanpylväs lainsäädännössä. Se vahvistaa liittovaltiollista valtiomuotoamme ja tekee siitä tulevaisuuskelpoisen. Se on oikea ratkaisu aikamme haasteisiin. Maamme tarvitsee federalismiuudistusta. Siksi pyydän Teitä: Auttakaa kaikki, jotta se tällä kertaa onnistuu!”

”Meine sehr verehrten Damen und Herren, das, was hier vorliegt, ist nicht die ”Mutter aller Reformen” von der langjähriger Ministerpräsident gesprochen hat. Nein, das ist ein Zombie aus Schwiegermutter und Stiefmutter.“ (Ramelow/ Die Linke 2006, 4248.)

”Hyvin kunnioitetut naiset ja herrat, se, mitä nyt tässä on käsillä, ei ole ”kaikkien uudistusten äiti” josta pitkäaikainen osavaltio pääministeri on puhunut. Ei, tämä on anopista ja äitipuolesta syntynyt zombie.”

Tutkimukseni aineistona ovat seitsemän **Bundestagin eli Saksan liittovaltiopäivien ja Bundesratin eli liittoneuvoston täysistuntopöytäkirjaa**, jotka liittyvät suorasti federalismiuudistukseen ja lainsäädäntöprosessiin. Pöytäkirjat koskevat sekä federalismiuudistuksen ensimmäistä että toista osaa. Ensimmäiseen osaan liittyvät Bundestagin pöytäkirjat ovat perustuslain muutosesityksen ensimmäisen parlamentaarisen käsittelyn (10.3.2006) pöytäkirja 16/23 sekä toisen ja viimeisen käsittelyn (30.6.2006) pöytäkirja 16/44 (tässä käsittelyssä federalismiuudistuksen ensimmäinen osa ja perustuslain muutokset hyväksyttiin). Uudistuksen toiseen osaan liittyvät pöytäkirjat ovat pöytäkirja 16/74 15.12.2006 järjestystä istunnosta, jossa hyväksyttiin hallituksen esitys Bundestagin ja Bundesratin yhteisen komission perustamisesta liittovaltion ja osavaltioiden välisten taloussuhteiden selvittämiseksi sekä kyseisen komission järjestäytymiskokouksen (8.3.2007) pöytäkirja. Tässä kokouksessa läsnä oli Bundestagin, Bundesratin, osavaltiohallitusten ja kunnallisten keskusjärjestöjen edustajia. Bundesratin osalta aineistona ovat niin ikään samoihin perustuslain muutosesityksiin liittyvät täysistuntopöytäkirjat 820 (10.3.2006), 824 (7.7.2006) ja 829 (15.12.2006.) Aineistossa on siten mahdollista seurata samojen muutosesitysten käsittelyä sekä Bundestagissa että Bundesratissa.

Edellä mainitut pöytäkirjojen valitsemiseen on monia perusteita. Ensinnäkin ne ovat varsin merkittävä osa federalismiuudistukseen liittyvää lainsäädäntöprosessia; jokaisessa käsitellyssä istunnossa on käsitelty nimenomaan federalismiuudistusta; niin sen sisältöä kuin prosessin etenemistä. Bundestag on liittovaltion tasolla korkein demokraattinen elin, joten on syytä olettaa, että liittovaltiopäiväedustajien

näkemyksissä heijastuvat niin eri osavaltioiden ja alueiden kuin poliittisten suuntaustenkin kirjo. Bundesratissa puolestaan kuuluu nimenomaan osavaltioiden ja osavaltiohallitusten ääni, joten aineiston perusteella on myös mahdollista tarkastella näissä eri elimissä esiintyneitä näkemuseroja ja erilaisia argumentaatiotapoja. Toiseksi, pöytäkirjat muodostavat ajallisen jatkumon, jonka aikana on mahdollista seurata liittovaltiopäiväedustajien ja liittoneuvoston jäsenten näkemysten ja argumentaation kehittymistä. Lisäksi valituista pöytäkirjoista on mahdollista saada kattava kuva federalismiuudistuksessa näissä elimissä tuotetuista federalismikäsitteistä, sillä parlamenttikäsittelyt koskettavat sekä liittotasavallan ja osavaltioiden välisiä institutionaalisia toimivaltakysymyksiä että liittovaltion osien välisiä taloussuhteita.

Mukaan valittiin myös yksi Bundestagin ja Bundesratin yhteisen komission (Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen) järjestäytymiskokouksen pöytäkirja, koska taloussuhteet ovat federalismiuudistuksessa sekä Saksan liittovaltiojärjestelmässä poliittisesti herkkiä aiheita ja pidin järkevänä, että aineistossa tulee esiin myös talouskysymyksiin liittyvä problematiikka. Liittotasavallan taloussuhteita käsittelevä federalismiuudistuksen toinen osa on kuitenkin edelleen kesken.

Aineistona Bundestagin ja Bundesratin pöytäkirjat ovat siten erilaisia, että Bundesratin täysistuntopöytäkirjat ovat luonnollisesti suppeampia. Osavaltioita on kuusitoista ja niiden tulee antaa äänensä yhteisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että useimmissa keskusteluissa kunkin osavaltion näkemyksen täysistunnossa esittää joko osavaltion pääministeri tai muu osavaltiohallituksen edustaja, jolloin puheenvuoroja luonnollisesti on vähemmän kuin Bundestagissa. Lisäksi asiaan vaikuttaa se, että Bundesrat kokoontuu vain 3-4 viikon välein, mikä tarkoittaa sitä, että täysistuntojen esityslista on hyvin raskas ja aikataulu tiukka (Bundesrat 2008b). Bundestagissa sen sijaan on 614 edustajaa, joita ei sido mikään mandaatti. Bundestagin istunnoissa käytetään luonnollisesti enemmän puheenvuoroja ja keskustelua voi luonnehtia myös poliittisemmaksi, koska paikalla ovat kaikki liittopäiväpuolueet ja luonnollisesti parlamentaarinen oppositio. Yhteensä nämä seitsemän pöytäkirjaa sisältävät 196 sivua ja 128 käytettyä puheenvuoroa. Pöytäkirjat on laadittu stenografisesti eli pikakirjoitusmenetelmällä ja ne sisältävät varsinaisten puheenvuorojen lisäksi välihuudot, kommentit sekä suosionosoitukset.

Puhetta parlamentaarisisissa täysistunnoissa määrittävät luonnollisesti parlamentaaristen elinten työjärjestykset sekä toimintatavat. Sekä liittopäivien että liittoneuvoston työskentely perustuu oikeudellisesti työjärjestykseen (Geschäftsordnung), jossa määrätään esimerkiksi kyseisten toimielinten kokous- ja

äänestystavoista ja jäsenten oikeuksista. Liittoneuvostossa istuntoja johtaa liittoneuvoston presidentti, joka myös valmistelelee istunnot. Liittoneuvoston istunnot ovat pääsääntöisesti julkisia, ellei istunnon salaisuudesta ole erikseen sovittu (Bundesrat 2008c.) Myös liittopäivien istunnot ovat julkisia. Puhetta johtaa liittopäivien presidentti eli puheenjohtaja. Liittopäivien kokousten ajankohdan ja asialistan päättää nk. vanhempien neuvosto (Ältestenrat), joka koostuu puheenjohtajasta, varapuheenjohtajista ja liittopäiväpuolueiden nimeämistä jäsenistä. Istunnoissa liittopäiväedustajat puhuvat vapaamuotoisesti heille osoitetuilla puheenvuoroilla, joihin muut edustajat voivat esittää välikysymyksiä, mikäli puhuja sen sallii. Puheenvuorojen järjestyksen päättää puheenjohtaja, joka huomioi mm. puhujien puoluetustan. Käytännössä liittohallitukseen kuuluvan puolueen jäsenen puheen jälkeen puheenvuoro annetaan oppositiopuolueen edustajalle. Bundesratissa ja Bundestagissa ei puheille tarkkoja muotovaatimuksia aseteta; puhujien on lähinnä pitädyttävä loukkaamasta järjestystä ja hyviä tapoja. (Deutscher Bundestag 2008d.)

Aineiston analysoinnissa pyritään keskittymään siihen, millä tavoin liittovaltiopäiväedustajat määrittelevät federalismin ja millaista retoriikkaa ja millaisia vakuuttamisstrategioita erilaisten federalismikäsitteiden argumentoinnissa käytetään. Huomiota pyritään kiinnittämään myös federalismiuudistuksen sisältöön liittyviin yksityiskohtiin, mutta tarkastelun pääpaino tulee olemaan erilaisten federalismikäsitteiden analysoinnissa. Tarkoituksena on hahmottaa niin federalismiuudistuksen kuin erilaisten (saksalaisessa federalismikeskustelussa esiintyneiden) federalismikäsitteiden ydin. Tarkastelussa lähdetään ensin liikkeelle yleisösuhteen hahmottamisesta eli tavasta, jolla liittopäiväedustajat ja liittoneuvostoedustajat tunnistavat ja osoittavat yleisönsä. Aineiston käsittelyssä olen ensin lukenut kaikki aineiston osat läpi ja tämän jälkeen keskittynyt yksityiskohtaisemmin erilaisiin argumentaatiotapoihin, käsitteisiin ja arvoihin.

5.2. Parlamenttikeskustelujen monet yleisöt

Parlamenttikeskusteluissa luonnollisena ja tilanteeseen liittyvänä yleisönä ovat parlamenttiedustajat ja mahdolliset hallituksen jäsenet. Aiemmassa liittovaltiopäiväedustaja Volker Kauderin puheenvuorossa vedotaan nimenomaan muihin edustajiin federalismiuudistuksen läpiviemiseksi. Uuden retoriikan yleisönäkemyksen mukaan puheen tai tekstin yleisöä ovat kaikki ne, jotka puheella halutaan vakuuttaa. Lisäksi yleisöltä saatetaan haluta, kuten Kauderin puheenvuorossa, suoraa toimintaa, joka tässä tapauksessa olisi ehdotetun perustuslainmuutoksen puolesta äänestäminen. Kuitenkin useimmissa puheenvuoroissa vedotaan myös suurempaan yleisöön ja suurempaan kokonaisuuteen; kansalaisiin ja koko Saksan

liittotasavaltaan. Kysymyksessä on se, mitä Saksa tarvitsee tai mitä ”meidän maamme” tulee tehdä selviytyäkseen tulevaisuudessa.

”Gewinner einer Föderalismusreform ist doch nicht der Bundestag, ist doch nicht die Bundesregierung, ist doch nicht eine Landesregierung und ist auch nicht ein Landtag; Gewinner einer Föderalismusreform sind die Bürgerinnen und Bürger. Das ist der einzige Maßstab, den wir in dieser Debatte anlegen sollten.” (Westerwelle/FDP 2006, 1773.)

”Federalismiuudistuksen voittaja ei silti ole liittopäivät, ei liittohallitus, ei osavaltiohallitus eikä myöskään osavaltioparlamentti; federalismiuudistuksen voittajat ovat kansalaiset. Se on ainoa mittapuu, joka meidän tulisi tähän keskusteluun asettaa.”

FDP-puolueen (Freie Demokratische Partei) puheenjohtajan Guido Westerwellen puheenvuorosta ilmenee se, että kansalaiset ovat läsnä federalismiuudistuskeskustelussa. Useimmissa puheenvuoroissa kansalaisiin ei vedota suoraan, mutta heitä käytetään argumentoinnissa hyväksi. Westerwelle käyttää argumentaation lähtökohtana hyväkseen myös määrää; oikeutettua ja hyvää on se, mikä hyödyttää suurinta mahdollista määrää yksilöitä eli kaikkia kansalaisia. Hänen mukaansa tämän tulisi myös ohjata keskustelua ja päätöksentekoa. Laajemman yleisön kautta voidaan vedota myös yleisjärkeen ja yleiseen mielipiteeseen.

Myös liittoneuvostossa eli Bundesratissa esitetyissä puheenvuoroissa viitattiin laajempaan yleisöön kuin liittoneuvoston jäseniin. Baijerin pitkäaikainen osavaltiopääministeri Edmund Stoiber totesi federalismiuudistusta puoltavassa puheessaan:

”Das Votum der Länder für die Reformen ist ein Signal an den Bundestag, das Paket nicht aufzuschnüren, sondern es rasch zu verabschieden. Die Bürgerinnen und Bürger in Deutschland erwarten nach der jahrelangen Debatte endlich Entscheidungen von der Politik.“ (Stoiber/ CDU/CSU 2006, 43.)

”Osavaltioiden ääni uudistusten puolesta on signaali liittopäiville, ettei pakettia avattaisi, vaan se hyväksyttäisiin ripeästi. Saksan kansalaiset odottavat vuosia kestäneen keskustelun jälkeen vihdoin päätöksiä politiikalta.”

Stoiberin puheenvuorossa tuodaan esille se, että Bundesratin päätökset vaikuttavat myös Bundestagin päätöksiin, jolloin liittopäiväedustajia voidaan pitää tavallaan myös Bundesratissa käytävien keskustelujen yleisönä. Lisäksi puheenvuorossa tuodaan esiin kansalaisten odotukset politiikkaa, tässä tapauksessa erityisesti poliittisia elimiä liittopäivät ja liittoneuvosto, kohtaan. Kansalaiset näyttäytyvät siten lopullisena yleisönä, joka arvioi poliitikkojen toiminnan tulokset. Perustuslakia muutettaessa on selvää, että sekä liittoneuvosto että liittopäivät ovat kiinnostuneita toistensa kannanotoista, koska muutoksen läpimeno edellyttää määränemmistöjä molemmissa elimissä. Lisäksi molempien elimien yleisönä voidaan pitää liittohallitusta. Liittohallituksen jäsenillä on oikeus ja vaadittaessa myös velvollisuus osallis-

tua Bundesratin istuntoihin. Siten liittohallitus, liittopäivät ja liittoneuvosto muodostavat institutionaalisen piirin, jossa vaikutussuhteet ovat kaksisuuntaisia.

Parlamenttikeskustelu on luonnollisesti myös puoluepolitiikkaa, jossa pyritään vakuuttamaan muiden lisäksi oman puolueen edustajat ja kannattajat valitun linjan suotavuudesta. Tämä ulottuvuus ilmenee erityisesti Bundestagissa, jossa suurten puolueiden ryhmät koostuvat sadoista edustajista. Bundesratissa puolestaan jäsenyksikköjä ovat osavaltiot ja osavaltiohallitukset, jolloin samanlaista äänestyskäyttäytymistä voidaan havaita osavaltioilla, joiden hallitusvastuussa ovat samat puolueet. Etenkin Bundestagissa puhujat jakaantuivat federalismiuudistuskeskusteluissa melko säännönmukaisesti hallitus- ja oppositiolinjojen mukaan. Hallituspuolueiden (CDU/CSU ja SPD) edustajat pyrkivät vetoamaan oppositiopuolueiden (FDP, Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen) edustajiin uudistuksen läpiviemiseksi. Jakautumista opposition ja hallituksen välillä kuvaa Bundestagissa federalismiuudistuksen ensimmäisen osan hyväksymiskäsittelyn äänestystulos: perustuslain muuttamisen puolesta äänensä antoi 428 edustajaa, jotka kaikki kuuluivat hallituspuolueisiin. Yksikään oppositiopuolueen edustaja ei siten kannattanut uudistuksen läpivientiä ja lisäksi 17 hallituspuolueiden edustajaa vastusti sitä. Bundesratissa samasta asiasta päätettäessä 14 osavaltiota äänesti uudistuksen puolesta, Mecklenburg-Etu-Pommeri äänesti vastaan ja Schleswig-Holstein äänesti tyhjää.

5.3. Arvot argumentaation perustana

5.3.1. Yhtenäisyyden ja moninaisuuden ristiriita

Sekä Bundestagissa että Bundesratissa federalismiuudistuksesta käydyissä keskusteluissa argumentointiin liitettiin monia arvoja, jotka heijastelevat myös erilaisia federalismikäsitteitä. Merkittävimmät aineistosta esiin nousseet arvot muodostavat tavallaan arvopareja, joissa kaksi erilaista arvoa asetetaan vastakkain. Tällaisia arvopareja ovat esimerkiksi **yhtenäisyys-moninaisuus** ja **solidaarisuus-yksilöllisyys**, jotka perelmanilaisessa luokittelussa ovat abstrakteja arvoja. Myös tasa-arvo, luovuus, tehokkuus ja demokraattisuus nousivat keskusteluissa esiin. Federalismiuudistuksen ensimmäisessä osassa pyrittiin purkamaan poliittista ja hallinnollista verkottumista liittovaltion eri osien välillä ja selvittämään vallanjakoa osavaltioiden ja liittovaltion välillä. Liittotasavallan perustamisen jälkeen liittovaltion valta oli kasvanut osavaltioiden kustannuksella ja federalismiuudistuksessa osavaltioiden valtaoikeuksia pyrittiin vahvistamaan. Kilpailevan lainsäädännön alueella osavaltioille myönnettiin poikkeamisoikeuksia liittovaltion lainsäädännöstä esimerkiksi luonnonsuojelun ja korkeakoulututkinto-

jen alueella. Lisäksi osavaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan siirrettiin mm. osavaltiovirkamiesten palkkaus- ja urakysymykset sekä (rikosoikeudellisten) tuomioiden täytäntöönpano.

Erityisesti oppositiopuolueet olivat Bundestagissa käydyissä keskusteluissa huolissaan oikeudellisen ja yhteiskunnallisen yhtenäisyyden vaarantumisesta liittovaltion alueella toimivaltasiirtojen vuoksi. Myös Bundesratissa osa osavaltioiden edustajista vastusti osavaltioiden vallan lisäämistä näillä alueilla. Vasemmistopuolue Die Linken liittopäiväedustaja Bodo Ramelow kommentoi tuomioiden täytäntöönpanon siirtämistä osavaltioille 10.3.2006 käydyssä keskustelussa:

”Es muss, was den Justizvollzug betrifft, nationale Standards geben. Es ist ein Skandal, diesen Bereichen den Ländern zu überlassen. Ich habe eben auf die Steuerdeckungsquote hingewiesen. Arme Länder können dann darüber nachdenken, ob sie die Knäste privatisieren und es den privaten Betreibern überlassen, die Standards zu setzen. Das halten wir für katastrophal und für falschen Weg.” (Ramelow/Die Linke 2006, 1759.)

”Mitä oikeudelliseen täytäntöönpanoon tulee, on oltava olemassa kansallisia standardeja. On skandaali luovuttaa nämä alueet osavaltioille. Olen juuri viitannut verotulojen peitto-osuuteen¹. Köyhät osavaltiot voivat sitten harkita vankiloiden yksityistämistä ja standardien laatimisen jättämistä yksityisille liikkeenharjoittajille. Tätä pidämme katastrofaalisena ja vääränä tienä.”

Ramelowin argumentissa oikeudellisen yhtenäisyyden menettäminen näyttäytyy standardien romahtamisena, jolloin eri osavaltioiden olosuhteet vapausrangaistusten täytäntöönpanossa vaihtelevat sattumanvaraisesti. Yhtenäisyys sinällään nousee arvoksi, joka viime kädessä takaa kansalaisten yhdenmukaisen kohtelun. Tässä argumentissa nousee esiin myös köyhien osavaltioiden huoli omasta kyvystään selviytyä niille asetetuista uusista tehtävistä ja osavaltioiden välillä kovenevasta kilpailusta. Tätä näkökohtaa käsitellään tarkemmin solidaarisuuden ja yksilöllisyyden yhteydessä. Yllättäen kaikki osavaltiotkaan eivät pitäneet osavaltioiden toimivaltuuksien lisääntymistä tietyissä kysymyksissä positiivisena kehityksenä. Federalismiuudistuksen ensimmäisen osan ensimmäinen parlamentaarinen käsittely tapahtui samana päivänä sekä Bundestagissa että Bundesratissa. Osavaltioiden edustuselimessä eli liittoneuvostossa Schleswig-Holsteinin osavaltion sisäministeri Ralf Stegner totesi lainsäädännöllisen yhtenäisyyden pirstoutumisesta:

”Die Schleswig-Holsteinische Landesregierung bewertet insbesondere die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenzen im Laufbahn-, Besoldungs- und Versorgungsrecht auf die Länder kritisch. Da geht es nicht nur um die Haushaltsfolgen, wie Herr Bürgermeister Wowereit gesagt hat, sondern es geht um den Rückfall in **Kleinstaaterie** mit mehr Bürokratie und weniger Mobilität.” (Stegner/Schleswig Holstein 2006, 58.)

¹ Verotulojen peitto-osuudella tarkoitetaan verotulojen prosentuaalista osuutta tietyille hallinnontasolle kohdistuneista kuluista eli esimerkiksi sitä, kuinka suuren osan menoistaan osavaltio kykenee verotuloillaan kattamaan.

”Schleswig-Holsteinin osavaltiohallitus arvioi kriittisesti erityisesti (virkamiesten) ura-, palkkaus- ja toimeentuloa koskevien lainsäädäntövaltuuksien siirtoa osavaltioille. Siinä ei ole kyse ainoastaan budjettiseurauksista, kuten pormestari Wowereit sanoi, vaan kyse on sortumisesta nurkkakuntaisuuteen, johon liittyy enemmän byrokratiaa ja vähemmän liikkuvuutta.”

Osavaltioiden saamat uudet toimivaltuudet eivät näyttäyty Stegnerin argumentissa myönteisessä valossa, vaan niiden seurauksena on ilmiö, jota saksan kielessä kuvataan käsitteillä ”Kleinstaaterei” tai ”Zwergstaaterei”. Käsitteet voidaan suomeksi kääntää tarkoittamaan parokialismia, nurkkakuntaisuutta tai ”pikkuvaltiollisuutta”. Federalismille ominainen moninaisuus saa näiden käsitteiden kautta negatiivisen sävyn, koska niillä pyritään luomaan kuva ei-rakentavasta nurkkakuntaisuudesta ja byrokratiasta, jotka ovat haitallisia yhteiskunnan kokonaisedun näkökulmasta. Edellä esitetyissä argumenteissa yhtenäisyys muodostuu argumentaation perustaksi, jolla ajatellaan olevan yleisön hyväksyntä.

Moninaisuus puolestaan näyttäytyy monissa hallituspuolueiden ja monien osavaltioiden edustajien puheenvuoroissa tärkeänä arvona. Moninaisuuteen yhdistyy näissä puheenvuoroissa muitakin arvoja, kuten innovatiivisuus, itsenäisyys ja luovuus. Bundesratissa 10.3.2006 puhunut Saksan väestöltään suurimman osavaltion, Nordrhein-Westfalenin, pääministeri Jürgen Rüttgers totesi:

”Wer das föderale Prinzip schlechtredet, gibt zu erkennen, dass er Meinungsvielfalt, Kreativität und Wettbewerb gering achtet. Es hat mit Gerechtigkeit wenig zu tun, wenn uns im Zweifelsfalle zentralistisch verordnetes Mittelmaß für alle lieber ist als das Recht der Bundesländer und der Kommunen, in eigener Verantwortung nach den besten Lösungen von Problemen zu suchen. Wer so redet, misstraut letzten Endes den Menschen und ihrer Fähigkeit zur Freiheit.” (Rüttgers/Nordrhein Westfalen 2006, 47.)

”Se, joka puhuu pahaa liittovaltiollisesta periaatteesta, paljastaa väheksyvänsä mielipiteiden kirjoa, luovuutta ja kilpailua. Oikeudenmukaisuudella on vähän tekemistä sen kanssa, jos epäilyksen hetkellä keskitetysti säädely keskivertoisuus on meistä kaikista parempi kuin osavaltioiden ja kuntien oikeus omavastuullisesti etsiä parhaita ratkaisuja ongelmiin. Se, joka näin puhuu, ei luota viime kädessä ihmisiin ja heidän kykyynsä vapauteen.”

Rüttgersin puheenvuorossa federalistinen vallanjako ja vahvat osavaltiot kytkeytyvät vapauteen ja luovuuteen. Hän käyttää hyväkseen myös laatuun liittyvää päättelysääntöä, jossa erinomaisuus asetetaan ensisijalle keskivertoon ja tavanomaiseen nähden. Moninaisuudesta tulee täten luovuuden, vapauden ja vastuullisuuden edellytys. Hallinnollinen ja yhteiskunnallinen yhtenäisyys näyttäytyy keskiverron tuottajana. Lisäksi argumentissa esiintyy todellisuuden rakenteeseen perustuva argumentaatiotekniikka pragmaattisen selittämisen kautta. Rüttgers johtaa tietystä puhumistavasta henkilön asenteen ja olemuksen eli epäluottamuksen ihmisten kykyihin. Monissa moninaisuutta korostavissa puheenvuoroissa ilmeni häivähdys jo työn toisessa luvussa teoreettisen viitekehyksen kohdalla esitellystä ajatuksesta

federalismista elämänmuotona. Tällöin liittovaltiojärjestelmässä korostuu moninaisuuden vaaliminen ja monien tulkinta, eikä niinkään puhtaat hallinnolliset ja käytännölliset kysymykset.

Moninaisuuden korostamisessa esiintyvät myös toisessa luvussa esitetyt kilpailulliseen federalismiin liittyvät näkökohdat. Liittovaltiojärjestelmässä osavaltiot voidaan nähdä ”demokratian laboratorioina”, joissa kehitellään parhaita mahdollisia poliittisia ja hallinnollisia ratkaisuja. Tällöin hyväksi havaitut ratkaisut voivat levitä osavaltiosta toiseen ja liittovaltiollinen moninaisuus nähdään rationaalisena tapana löytää ratkaisuja eri politiikka-alojen ongelmiin. Tällä tavoin federalismin olemuksen näkee myös liittovaltion sisäministeri Wolfgang Schäuble, joka käytti puheenvuoron Bundestagin ja Bundesratin yhteisen taloussuhteiden uudistamiseen tähtäävän komission kokouksessa 8.3.2007.

”Nirgendwo steht geschrieben, dass eine bundeseinheitliche Regelung fantasievoller ist, als wenn 16 Länder eine bessere Lösung zu finden versuchen. Die Chance, dass man unter 16 eine intelligentere Lösung findet, ist nach der Statistik eher größer. Wie es in der Steuerverwaltung teilweise schon der Fall ist, kann einer oder können mehrere ein Modell für alle entwickeln.” (Schäuble/CDU/CSU 2007, 19.)

”Mihinkään ei ole kirjoitettu, että liittovaltion yhtenäinen sääntely on mielikuvitukseksikaampaa kuin se, että 16 osavaltiota yrittävät löytää paremman ratkaisun. Mahdollisuus, että 16 keskuudesta löydetään viisaampi ratkaisu, on tilastojen mukaan pikemminkin suurempi. Kuten asianlaita jo osittain verohallinnossa on, voi yksi tai useampi kehittää mallin kaikille.”

Schäublen puheenvuorossa moninaisuus näyttäytyy innovatiivisuuden lähteenä, joka tuo enemmän etuja kuin keskitetty hallintojärjestelmä. Kun osavaltiot toimivat ”laboratorioina”, voidaan politiikkoja kehitellä ensin rajatulla alueella, jolta hyväksi havaitut ratkaisut sitten leviävät laajemmalti. Yhtenäisyyteen ja moninaisuuteen vetoavilla on siten erilaiset argumentaation lähtökohdat ja käsitykset federalismin luonteesta, tosin jako näiden kahden välillä ei ole kaikissa kysymyksissä mustavalkoinen. Moninaisuuden korostajat eivät pääsääntöisesti kuitenkaan halunneet luopua kokonaan esimerkiksi osavaltioiden välisestä taloustasapainotuksesta ja yhtenäisyyden puolustajat eivät pitäneet yhtenäisvaltiota ratkaisuna federalismin ongelmiin. Yhtenäisyyden korostamiseen kytkeytyvät yhtenäiset standardit ja kansalaisten yhdenvertaiset elinolot ja kohtelu. Moninaisuutta puolustettaessa suuri arvo annetaan sen sijaan luovuudelle ja vapaudelle etsiä erilaisia toimintatapoja.

5.3.2. Löytyykö kilpailun ja yksilöllisyyden lomasta sijaa solidaarisuudelle ja tasa-arvolle?

Saksalaisessa liittovaltiojärjestelmässä paljon esillä ollut kooperatiivisen eli yhteistoiminnallisen federalismin käsite ei tutkituissa parlamenttikeskusteluissa ollut keskeisimpiä teemoja, vaikka federalismi-

uudistuksen tavoitteena oli purkaa joitakin kooperatiivisesta federalismista syntyneitä rakenteita. Sen sijaan esille nousi solidaarisen federalismin ja kilpailullisen federalismin välinen kahtiajako. Solidaarisuus nousi esille omana arvonaan ja siihen kytkettiin usein myös tasa-arvon ja yhteisvastuullisuuden käsitteet. Kilpailullisen federalismin argumentoinnissa keskeisiä olivat yksilöllisyyden ja vapauden arvot. Kilpailullisuutta ja yksilöllisyyttä korostivat keskusteluissa etenkin oikeistopuolueiden edustajat, kuten CDU/CSU:n liittopäiväedustaja Volker Kauder Bundestagin täysi-istunnossa 10.3.2006:

”Mit der Föderalismusreform fördern wir den Wettbewerb zwischen den Ländern und das ist gut so. Nur für die Zaghaften und Mutlosen ist Wettbewerb etwas Negatives. Nur diejenigen, die sich nichts zutrauen, versuchen, den Wettbewerb zu hindern. Wir trauen uns aber etwas zu, liebe Kolleginnen und Kollegen. Wettbewerb zwischen den Ländern heißt: Künftig setzt der Beste den Maßstab. Nur so kommt unser Land voran. Wir dürfen unser Heil nicht im Mittelmaß suchen. Unser Land braucht Exzellenz.” (Kauder/CDU/CSU 2006, 1750.)

”Federalismiuudistuksella edistämme osavaltioiden välistä kilpailua ja hyvä niin. Vain pelkurimaisille ja uskaltamattomille kilpailu on jotain negatiivista. Vain ne, jotka eivät usko itseensä lainkaan, yrittävät estää kilpailua. Me kuitenkin uskomme itseemme, hyvät kollegat. Kilpailu osavaltioiden välillä tarkoittaa: vastedes paras asettaa mittapuun. Vain siten maamme pääsee eteenpäin. Emme saa etsiä vapahdustamme keskiverrosta. Maamme tarvitsee erinomaisuutta.”

Volker Kauderin puheenvuoro on hyvä esimerkki kilpailun muodostumisesta omaksi arvokseen. Hänen argumentissaan kilpailusta tulee ainoa mahdollinen mekanismi, jonka avulla kehitystä voi tapahtua. Argumentissa korostetaan vahvasti myös yksilöllisyyttä, vaikkei tätä arvoa nimeltä mainitakaan. Kun paras asettaa mittapuun, on osavaltioiden välisissä suhteissa tärkeintä erottautuminen ja erinomaisuuteen pyrkiminen. Siten yksilöllisyys nousee arvohierarkiassa yhteisöllisyyden edelle ja erinomaisuus ensisijalle keskivertoon nähden. Federalismiuudistuksesta käydyissä keskusteluissa on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, että sekä Bundestagissa että Bundesratissa kilpailua ja yksilöllisyyttä korostavat eniten edustajat, jotka tulevat osavaltioiden välisessä taloustasapainotuksessa nettomaksajina toimivista osavaltioista eli Baijerista, Hessenistä, Baden-Württembergistä, Nordrhein-Westfalenista ja Hampurista. Kauder on Baden-Württembergistä valittu edustaja. Naapuriosavaltio Baijerin silloinen pääministeri Edmund Stoiber korosti Bundesratissa 7.7.2006 pitämässään puheenvuorossa, että solidaarisuus ja kilpailu eivät ole toistensa vastakohtia:

”Der Vorwurf der Entsolidarisierung führt in die Irre. Solidarität unter den Ländern ist nur möglich auf der Grundlage von Leistung und Wettbewerb. Solidarität und Wettbewerb sind keine Gegensätze, sondern zwei Seiten derselben Medaille. Wettbewerb gibt den entscheidenden Impuls für Leistung. Solidarisch kann letztendlich nur der Leistungsfähige sein, so wie dies beispielsweise im Länderfinanzausgleich stattfindet.“ (Stoiber/Baijeri 2006, 206.)

”Syytös solidaarisuuden purkautumisesta johtaa harhaan. Solidaarisuus osavaltioiden kesken on mahdollista vain suoriutumisen ja kilpailun perustalta. Solidaarisuus ja kilpailu eivät ole vastakohtia, vaan saman

mitalin kaksi puolta. Kilpailu antaa ratkaisevan impulssin suorittamiselle. Vain suorituskyyinen voi olla lopulta solidaarinen, kuten tämä esimerkiksi osavaltioiden välisessä taloustaapainotuksessa tapahtuu.”

Edmund Stoiber vastaa argumentissaan syytöksiin siitä, että kilpailullisen federalismin edustajat edistivät osavaltioiden välisen solidaarisuuden purkautumista. Stoiberin argumentti on hyvin pragmaattinen, sillä solidaarisuus tiivistyy viime kädessä kykyyn antaa jonkinlainen taloudellinen panos yhteiseen järjestelmään, kuten tulonsiirtoina taloustaapainotuksessa. Vain rikkaalla on siten varaa olla solidaarinen ja antaa köyhille jotain. Tällöin solidaarisuudesta muodostuu lähes konkreettinen asia, joka on käsin kosketeltavissa. Kilpailu puolestaan muodostuu Stoiberin argumentissa yhteiskunnallisen aikaansaamisen perustaksi ja siten lähes abstraktiksi arvoksi. Stoiberin ja muiden kilpailun puolustajien puheenvuoroista nousee esiin myös edellisen lainauksen mukaisesti käsitys federalismista kilpailun ja solidaarisuuden synteessä. Tavallaan puheista ilmenee pyrkimys puhtaampaan federalismiin, jossa osavaltioiden toimivaltuudet ovat vahvat ja liittovaltion väliintulot vähäisiä, mutta toisaalta yhteistoiminnallista federalismia ja liittovaltion sisäistä solidaarisuutta ei hylätä täysin. Tämä liittyy epäilemättä myös siihen, että yhteistoiminnallisten rakenteiden ja erilaisten riippuvuussuhteiden purkaminen Saksassa olisi lähes mahdotonta eivätkä tällaiset päätökset olisi konsensuskykyisiä.

Näkemykset kilpailusta, solidaarisuudesta ja tasa-arvosta muodostuivat kuitenkin erilaisiksi erityisesti taloudellisesti ja rakenteellisesti heikompien osavaltioiden edustajien puheissa. Schleswig-Holsteinin sisäministeri Ralf Stegner myönsi samassa istunnossa Edmund Stoiberin kanssa, että kilpailu sinällään ei ole negatiivinen asia, mutta sen on lähdeävä liikkeelle tasa-arvoisista lähtökohdista.

”Ich will bekräftigen, was der Herr Ministerpräsident soeben gesagt hat: Wir scheuen keineswegs den Wettbewerb. Ideenwettbewerb immer, eigene Anstrengungen ohnehin, aber Wettbewerb nur, wenn er auch fair ist. Wenn jemand mit der Bleiweste neben jemandem läuft, der im Leichtathletikdress unterwegs ist, ist das kein fairer Wettbewerb, meine sehr verehrten Damen und Herren. Insofern hätten wir in bestimmten Bereichen das, was man, glaube ich, zu Recht aggressiven Wettbewerbsföderalismus nennen kann.“ (Stegner/Schleswig Holstein 2006, 217.)

”Haluan vahvistaa sen, minkä pääministeri vastikään sanoi: Me emme suinkaan kavaahda kilpailua. Kilpailu ideoista on aina hyödyllistä, omat ponnistukset joka tapauksessa, mutta kilpailu vain, kun se on myös reilua. Jos lyijyliiveihin pukeutunut juoksee yleisurheiluasussa liikkuvan rinnalla, ei ole kyse reilusta kilpailusta, hyvin kunnioitetut naiset ja herrat. Silloin meillä olisi tietyillä alueilla sitä, mitä luullakseni voidaan oikeutetusti nimittää aggressiiviseksi kilpailufederalismiksi.”

Kilpailu sinällään ei Stegnerin argumentissa ole haitallista, vaan lähtökohtien epätasa-arvo. Stegnerin mukaan federalismiuudistus vahvistaisi jo valmiiksi vahvoja Etelä- ja Länsi-Saksan osavaltioita, kun taas rakenteellisesti ja taloudellisesti heikot idän ja pohjoisen osavaltiot heikkenisivät entisestään. Lop-

putuloksena olisi siten lisääntynyt epätasa-arvo liittotasavallan alueella. Kilpailuun tulisi useiden tasa-arvoa korostaneiden puhujien mukaan lähteä yhtäläisistä lähtökohdista, jolloin itse kilpailu ei tuottaisi (lisää) epätasa-arvoa. Stegner käyttää puheenvuorossaan myöhemmin käsitettä ”dumping-kilpailu” (Dumpingwettbewerb) kuvaamaan osavaltioiden välisen kilpailun dynamiikkaa, joka johtaisi standardien ja palvelujen tason huonontumiseen niissä osavaltioissa, jotka eivät taloudellisessa kilpailussa menesty. Samaan asiaan hän viittaa myös käsitteellä ”federaalinen darwinismi” puhuessaan osavaltioiden ja liittovaltion välisten taloussuhteiden uudistamisesta ja erityisesti köyhempien osavaltioiden talouskriisistä, joka pahimmillaan johtaisi joidenkin osavaltioiden romahtamiseen.

Tasa-arvo ja elinolosuhteiden yhtenäisyys liittotasavallan alueella yhdistyivät monissa puheenvuoroissa vastakohdaksi yksilöllisyydelle, kilpailulle ja nk. race-to-the-bottom -ilmiölle, jossa erityisesti rakenteellisesti ja taloudellisesti heikot osavaltiot pelkäävät elinolosuhteiden romahtamista. Kyse ei kuitenkaan ole pelkästään osavaltioiden, vaan kansalaisten tasa-arvosta ja nimenomaan lähtökohtien tasa-arvosta. Bundestagissa 15.12.2006 käydyssä parlamenttikeskustelussa päätettiin yhteisen komission asettamisesta osavaltioiden ja liittovaltion välisten taloussuhteiden uudistamiseksi. Liittopäiväedustaja Bodo Ramelow vetosi voimakkaasti tasa-arvon säilyttämisen ja kilpailullisen federalismin hylkäämisen puolesta:

”Wenn die wirtschaftlich stärkeren Länder in der Bundesrepublik Deutschland auf dem Rücken der wirtschaftlich schwächeren Länder Geschäfte machen, dann haben wir mit Zitronen gehandelt. Wir halten an dem Prinzip der Ausgleichsverpflichtung fest. Alle Menschen in Deutschland müssen gleichwertige Arbeits- und Lebensbedingungen haben und Chancengerechtigkeit erleben.“ (Ramelow/Die Linke 2006, 7399.)

”Jos taloudellisesti vahvemmat osavaltiot Saksan liittotasavallassa keinottelevat taloudellisesti heikompien osavaltioiden selustalla, olemme silloin epäonnistuneet. Me pidämme kiinni tasapainotusvelvollisuuden periaatteesta. Kaikilla ihmisillä Saksassa on oltava yhdenvertaiset työ- ja elinehdot ja kaikkien on saatava oikeudenmukaiset mahdollisuudet [itsensä kehittämiseen]”.

Kansalaisten tasa-arvo ja mahdollisuuksien tasa-arvo ovat Ramelowin puheenvuoron ydinkohtia. Puheenvuoro on ymmärrettävä koko federalismiuudistuksen ja erityisesti sen toisen osan eli talousuudistuksen kontekstissa. CDU/CSU-, SPD- ja FDP-puolueiden aloitteessa liittopäivien ja liittoneuvoston yhteisen komission perustamiseksi komission asialista asetettiin varsin vapaaksi, mutta komission tarkoituksiksi kirjattiin ”alueellisten valtioelinten omavastuun ja tehtäviä vastaavien talousinstrumenttien vahvistaminen” (Deutscher Bundestag 2006). Erityisesti niissä osavaltioissa, joiden talous on ylivelkaantunut ja tulorakenne heikko, on finanssisuhteiden uudistaminen herättänyt pelkoja osavaltioiden välisen taloustasapainotuksen kutistumisesta ja velkaantuneiden osavaltioiden hylkäämisestä. Kyse on

siten konkreettisista talouskysymyksistä ja viime kädessä taloudellisista syistä mahdollisesti tapahtuvista osavaltioiden yhteenliittymisistä, jotka muuttaisivat osavaltioiden välistä poliittista symmetriaa.

Kuten edellä käy ilmi, parlamenttikeskusteluissa puheenvuorojen pohjana olleet arvot ovat enimmäkseen abstrakteja arvoja, joiden sisältöä on vaikea määritellä. Tosin eräät arvot, kuten solidaarisuus, voivat myös saada myös hyvin konkreettisia ulottuvuuksia, kuten puhe osavaltioiden välisistä tulonsiirroista osoittaa. Selkeästi konkreettiseksi määriteltävä arvo keskusteluissa oli ”Saksa”, johon viitattiin kulttuurisena että hallinnollisena yksikkönä ja jonka eduista ja kehityksestä koko federalismiuudistuksessa nähtiin olevan kyse. Saksa konkreettisena arvona ilmeni useimmissa puheenvuoroissa jaettuna arvona, oli kyse sitten federalismiuudistuksen puolustajista ja vastustajista. Kuitenkin käsitykset siitä, miten saksalaisuuden olemus poliittisessa ja hallinnollisessa kulttuurissa ilmenee, vaihtelivat huomattavasti. Federalismiuudistuksessa on kyse melko abstrakteista asioista, kuten vallanjaosta ja poliittisen järjestelmän toiminnan tehostamisesta, joten oli myös odotettavissa, että keskusteluissa vedotaan vähemmän konkreettisiin arvoihin.

5.4. Argumentaatiotekniikoiden käyttö

5.4.1. Assosioivat argumentaatiotekniikat

Perelman jakoi erilaiset argumentaatiotekniikat assosioiviin eli asioita toisiinsa yhdisteleviin ja disosioiviin eli erotteleviin tekniikoihin. Assosiativisia tekniikoita ovat kvasiloogiset, todellisuuden rakenteeseen perustuvat ja todellisuuden rakennetta luovat argumentit, joista ensimmäisenä tarkastellaan kvasiloogisten argumenttien käyttöä aineistossa. Erilaisten argumenttien tarkastelun avulla pyrin myös tuomaan esille keskusteluissa ilmenneitä keskeisiä teemoja.

Kvasiloogiset argumentit. Argumentaatiotekniikkana voidaan käyttää argumentteja, jotka muistuttavat loogista päättelyä ja vetoavat järkeen sekä johdonmukaisuuteen. Kvasiloogiset argumentit eivät kuitenkaan ole sinänsä loogista päättelyä, mistä syystä niitä kutsutaan näennäisesti loogisiksi. Federalismiuudistuksen ensimmäisessä osassa käsiteltiin vain rajoitetusti talouskysymyksiä, mutta esimerkiksi artikla 109:n muuttaminen toi osavaltioille lisää talousvastuuta. Artikla käsittelee osavaltioiden ja liittovaltion välisiä talouskysymyksiä. Federalismiuudistuksen myötä liittovaltio ja osavaltiot jakavat suhteessa 65:35 taloudellisen vastuun Euroopan yhteisöjen vakaussopimuksen ja budjettikurin rikkomisesta. Tällöin osavaltioiden osasta 35 prosenttia kohdentuu yhteisesti kaikille osavaltioille niiden asukasluvun

mukaan ja 65 prosenttia niille osavaltioille, jotka sopimusrikkomuksen tai budjettialijäämän ovat aiheuttaneet. Tätä uudistusta Rheinland-Pfalzin osavaltiopääministeri Kurt Beck kommentoi Bundesratin istunnossa 10.3.2006:

”Ich halte es für gut, dass wir nach langer Diskussion zu einer Regelung gekommen sind, die sich nicht mehr darauf beschränkt, dass die Länder ihre Haushalte eigenständig gestalten können und ein weites Stück für die finanzielle Ausstattung ihrer Kommunen zuständig sind, jedoch für die Einhaltung der Stabilitätskriterien allenfalls moralisch, im Zweifelsfall nicht materiell verantwortlich sind. Nach meinem Empfinden hat dies nicht zusammengepasst. Man kann sich damit einen schönen Vorteil erschleichen; aber es ist nicht logisch.“ (Beck/Rheinland-Pfalz 2006, 51.)

”Pidän sitä hyvänä, että pitkän keskustelun jälkeen olemme päätyneet sääntelyyn, joka ei enää rajoitu siihen, että osavaltiot voivat itsenäisesti muokata talouttaan ja että osavaltiot ovat pitkälti vastuussa kuntiensä taloudellisesta varustamisesta, kuitenkin ollen enintään moraalisisessa vastuussa vakauskriteerien täyttämistä ja epävarmassa tapauksessa ilman materiaalista vastuuta. Minun näkemykseni mukaan tämä ei ole ollut yhteensopivaa. Tämän avulla voi hankkia itselleen hyvän etulyöntiaseman, mutta se ei ole loogista.”

Beck puolustaa uudistuksen tuomaa sääntelyä kvasiloogisella argumentilla, jonka mukaan vallitsevan tilanteen säilyttäminen ei olisi ollut loogista, koska osavaltiot eivät tilanteen jatkuessa olisi olleet vastuussa taloustilanteensa seurauksista liittovaltiolle. Tällöin liittovaltio olisi joutunut kansainvälisten sitoumusten osalta yksin kantamaan vastuun, vaikka osavaltioilla taloudellisina yksikköinä epäilemättä on vaikutusta liittovaltion budjettikokonaisuuteen. Loogisuuteen vetoaminen on tyypillistä kvasiloogisille argumenteille samoin kuin jonkin väitteen naurettavuuden esille tuominen. Federalismiuudistuksen synnyttämää osavaltioiden poikkeamisoikeutta ympäristönsuojeluasioissa käsitteli Die Grünen - puolueen liittopäiväedustaja Krista Sager 10.3.2006:

”Ihre Vorschläge bezüglich der Abweichungsmöglichkeiten und Erforderlichkeiten machen das Umweltgesetzbuch zur Farce. Dadurch würde es zu der Situation kommen, dass es zwar ein Umweltgesetzbuch gibt, man aber, wenn man nachsehen will, was es mit dem Umweltrecht auf sich hat, nicht sicher sein kann, ob dieses Recht an dem Ort, wo man lebt oder investieren will, auch tatsächlich gilt, weil die Länder davon abgewichen sein könnten. Ein Umweltrecht aus einem Guss sieht vollkommen anders aus. Mit einer solcher Regelung im Umweltbereich machen wir uns in Europa lächerlich und handlungsunfähig.“ (Sager/Bündnis 90/Die Grünen 2006, 1777.)

”Teidän ehdotuksenne poikkeamismahdollisuuksia ja välttämättömyyksiä koskien tekevät ympäristölainsäädäntökirjasta farssin. Sen kautta päädyttäisiin tilanteeseen, jossa ympäristölainsäädäntökirja on olemassa, mutta haluttaessa tarkastaa millaista ympäristöoikeutta se sisältää ei voida olla varmoja, päteekö tämä oikeus tosiasiallisesti sillä paikkakunnalla, jossa asutaan tai johon halutaan investoida, koska osavaltiot olisivat voineet poiketa siitä. Moitteeton ympäristöoikeus näyttää täysin erilaiselta. Sellaisella ympäristöalan sääntelyllä teemme itsestämme Euroopassa naurettavan ja toimintakyvyttömän.”

Sager korostaa esillä olevan federalismiuudistuksen epäloogisuutta argumentoimalla, että uudistuksen hyväksyminen johtaisi ainakin ympäristölainsäädännössä Saksan naurunalaisuuteen kansainvälisessä

toimintaympäristössä. Lisäksi hän käyttää muutoksen vaikutuksista ympäristöoikeuteen sana ”farssi”, joka myös asettaa kyseenalaiseksi uudistuksen loogisuuden ja rationaalisuuden. Tämä on oiva esimerkki kvasiloogisesta argumentista, jolla halutaan kumota tietyn väitteen tai asian uskottavuus ja järkevyyttä täydellisesti. Osavaltioiden poikkeamisoikeudet näyttäytyvät siten tässä kysymyksessä logiikan vastakohtana, eritoten Euroopan yhdentymisen mukanaan tuoman sääntelyn yhtenäistymisen näkökulmasta. Kvasiloogiset argumentit eivät kuitenkaan määrällisesti olleet aineistossa eniten käytetty argumentaatiotekniikka, epäilemättä siksi, että puheen monitulkintaisuus rajoittaa loogista päättelyä muistuttavien argumenttien käyttöä.

Todellisuuden rakenteeseen perustuvat argumentit. Argumentit, jotka perustuvat todellisuuden rakenteeseen liittyvät siihen yleiseen hyväksyntään, jonka tietyt todellisuuden eri osien väliset suhteet saavat. Kausaalinen selittäminen on tyypillinen todellisuuden rakenteeseen perustuva argumentti. Rheinland-Pfalzin osavaltio pääministeri Kurt Beck kommentoi osavaltioiden lainsäädäntövallan lisääntymistä federalismiuudistuksen myötä Bundesratissa 7.7.2006:

”Wer Ja zum Föderalismus sagt, der muss auch Ja sagen zu einer Stärkung der Gesetzgebungskompetenz der Länder. Sonst haben wir zwar eine Verteilung von politischer Macht, aber nicht wirklich eine demokratisch legitimierte Aufteilung der Kompetenzen in dieser Republik.“ (Beck/Rheinland-Pfalz 2006, 209.)

”Sen, joka sanoo kyllä federalismille, on sanottava myös kyllä osavaltioiden lainsäädäntötoimivallan vahvistamiselle. Muutoin meillä on kyllä poliittisen vallan jako, mutta ei tosiasiaassa demokraattisesti legitimoitua toimivaltuuksien jakoa tässä tasavallassa.”

Beckin argumentissa federalismi näyttäytyy syynä ja aiheena osavaltioiden vahvoille lainsäädäntötoimivaltuuksille. Osavaltioiden vahva asema ja toimivaltuudet ovat siten seurausta liittovaltiollisen poliittisen järjestelmän valinnasta. Mikäli osavaltioiden valtuudet kielletään, seurauksena on Beckin mukaan näennäinen vallanjako, joka ei kuitenkaan ole demokraattisesti oikeutettu. Samassa istunnossa myös toinen osavaltio pääministeri, Jürgen Rüttgers, käyttää kausaalista selitysmallia ja siten todellisuuden rakenteeseen perustuvaa argumenttia puhuessaan erilaisista federalismikäsitteistä ja federalismille ominaisista vallanjakojärjestelyistä:

”Wenn die Länder ihre Interessen vertreten, sind manche Bundespolitiker beleidigt, wie wir es in diesen Tagen etwa bei der Debatte über die Gesundheitsreform wieder einmal erlebt haben. Abgesehen davon, dass derjenige, der so redet, das Wesen des Föderalismus nicht verstanden hat sei ihm gesagt, dass es Deutschland in seiner Geschichte immer dann gut ging, wenn es viel Föderalismus gab. Insofern ist das, was heute hier geschieht, richtig.“ (Rüttgers/Nordrhein-Westfalen 2006, 210.)

”Kun osavaltiot ajavat etujaan, ovat jotkut liittopoliitikot loukkaantuneita, kuten olemme näinä päivinä terveysuudistuksesta käytävässä keskustelussa jälleen kerran nähneet. Riippumatta siitä, että se, joka näin

puhuu, ei ole ymmärtänyt federalismin olemusta, sanottakoon hänelle, että Saksalla on historiansa aikana mennyt aina silloin hyvin, kun federalismia on ollut paljon. Sikäli se, mitä tänään tapahtuu, on oikein.”

Rüttgersin puheenvuoro on reaktio siihen kritiikkiin, jota erityisesti opposition edustajat federalismiuudistuksesta ja yleisellä tasolla osavaltioiden vahvasta edunvalvonnasta ovat esittäneet. Hän argumentoi pragmaattisesti, että tällaisten kommenttien esittäjä ei ymmärrä federalismin olemusta ja jatkaa kausalisella selityksellä: kun federalismi on vahvaa, menee Saksalla hyvin. Selkeä liittovaltiollinen vallanjako näyttäytyy syynä, jonka seurauksena on hyvinvointi ja menestys. Federalismiuudistuksen toteuttaminen on siten välttämätön ja oikea askel Saksan menestyksen varmistamiseksi. Edellisissä puheenvuoroissa korostuu nimenomaan federalismin klassinen olemus vallanjakoon ja osavaltioiden itsenäiseen asemaan perustuvana valtiojärjestelmänä.

Myös pragmaattinen argumentointi kuuluu todellisuuden rakenteeseen perustuviin argumentteihin. Tällöin jotakin tiettyä tapahtumaa tai asiaa kokonaisuutena arvioidaan sen lopputulosten ja seurausten kannalta. Pragmaattisena argumenttina voidaan pitää seuraavaa vihreiden Renate Künastin argumenttia koulutuspolitiikan tulevaisuudesta Saksassa federalismiuudistuksen jälkeen. Kuten edellä todettiin, osavaltioille myönnettiin uudistuksen myötä laajemmat toimivaltuudet muokata esimerkiksi korkeakoulututkintoja. Koulutuskysymys oli esillä lähes kaikissa aineiston keskusteluissa, joten sitä voidaan pitää yhtenä keskeisenä kiistakysymyksenä:

”Ganz Europa müht sich darum, die verschiedenen Studienzugänge und -abschlüsse einander anzugleichen; aber bei uns soll es in Zukunft so sein, dass jedes Bundesland sie abweichend regeln kann. Das ist nicht Zukunft, das ist Kleinstaaterei.“ (Künast/Bündnis 90/Die Grünen 2006, 4250.)

”Koko Eurooppa näkee vaivaa sovittaakseen erilaiset sisäänpääsykriteerit ja tutkinnot keskenään yhteen; mutta meillä pitää muka tulevaisuudessa olla niin, että jokainen osavaltio voi säännellä nämä kysymykset poikkeavasti. Se ei ole tulevaisuutta, se on nurkkakuntaisuutta.”

Künastin mukaan osavaltioiden toimivaltuuksien lisääminen tässä koulutuskysymyksessä johtaa lopputulokseen, jonka perusteella uudistus on haitallinen. Myöhemmin hän toteaa puheenvuorossaan, että vihreiden päätös olla äänestämättä federalismiuudistuksen puolesta riippuu suurelta osin sen koulutuspoliittisesta osasta. Uudistuksen lopputulokseksi muodostuu tästä näkökulmasta koko yhteiskunnan kannalta negatiivista nurkkakuntaisuutta ja monimutkaisuutta. Moninaisuuden lisääminen näyttää siten äärimmäisen epätoivottavana ratkaisuna, kun samanaikaisesti Euroopan tasolla pyrkimys on pikemminkin yhtenäistää koulutuspolitiikkaa. Kuten edellä esitetyt esimerkit osoittavat, keskustelussa eri puolten näkemykset federalismiuudistuksen seurauksista vaihtelevat merkittävästi. Eritoten tämä paljastuu todellisuuden rakennetta luovien argumenttien värikkäässä kielessä.

Todellisuuden rakennetta luovat argumentit. Puhuja voi argumentoidessaan käyttää hyväkseen keinoja, joilla jonkin asian olemus rinnastetaan johonkin toiseen tai kahden asian välinen suhde rinnastetaan johonkin toiseen suhteeseen. Tällaisia keinoja ovat esimerkkien, metaforien ja analogioiden käyttö. Kielikuvien avulla puheesta tulee myös helpommin ymmärrettävää ja vaihtelevaa. Aineiston parlamenttikeskusteluissa esimerkkejä, metaforia ja analogioita käytettiin varsin runsaasti ja niiden avulla voi myös hahmottaa erilaisia federalismikäsitteitä. Kesällä 2006 Saksa isännöi jalkapallon maailmanmestaruuskisoja ja jalkapalloteema näkyi myös monina kielikuvina aineiston keskusteluissa. Bundesratissa 7.7.2006 käydyssä keskustelussa Mecklenburg-Etu-Pommerin (joka äänesti lopulta federalismiuudistusta vastaan) oikeusministeri Erwin Sellering totesi, että federalismiuudistuksessa on otettava mallia maajoukkuevalmentajan taktiikasta:

”Meine Damen und Herren, die Verzagtheit, die in dem ganzen Verfahren zum Ausdruck kommt, hat Deutschland nicht verdient. Wir alle sollten uns in diesen Tagen lieber Klinsmann zum Vorbild nehmen, und das heißt: Mehr Mannschaftsspiel, mehr Vertrauen in die eigene Stärke, mehr Vertrauen, dass auch der Mitspieler das Beste für Deutschland will und nicht – wie mancher Bayer – immer nur für sich allein dribbelt.“ (Sellering/Mecklenburg-Etu-Pommeri 2006, 220.)

”Hyvät naiset ja herrat, sitä toivottomuutta, joka tässä koko menettelyssä ilmenee, ei Saksa ole ansainnut. Meidän kaikkien pitäisi valita näinä päivinä itsellemme esikuvaksi mieluummin Klinsmann ja se merkitsee: enemmän joukkuepeliä, enemmän luottamusta omaan vahvuuteen, enemmän luottamusta siihen, että myös kanssapelaaja haluaa parasta Saksalle eikä – kuten muutamat baijerilaiset – aina vain kuljeta palloa yksin.”

Selleringin argumentissa osavaltioiden välinen toiminta rinnastuu tiivistetyn analogian kautta jalkapallojoukkueeseen. Osavaltioiden nähdään olevan samanlaisessa tilanteessa kuin pelaajat, joilla on yhteinen päämäärä. Tällöin tulisi ajatella koko joukkueen etua, eikä sooloilla, kuten viittaus Baijeriin tuo ilmi. Sellering puolusti puheessaan ennen yllä olevaa lainausta voimakkaasti solidaarista ja kooperatiivista liittovaltiojärjestelmää ja vastusti kilpailullisen federalismin piirteitä. Viittaus Baijeriin edustaa myös sitä varautuneisuutta tai jopa vastenmielisyyttä, jota Etelä-Saksan varakkaat osavaltiot ja erityisesti Baijeri pohjoisessa ja idässä herättävät. Baijeri on perinteisesti ollut partikulaarisiin ja omalaatuisiin Saksan osavaltioista ja liittotasavallan politiikassa osavaltion painoarvoa kritisoidaan usein. Keskustelun kiihkeyttä kuvaa myös Bundestagissa 30.6.2006 käydyssä keskustelussa käytetty huudahdus, jonka esitti vihreiden Wolfgang Wieland. Hän reagoi puheenvuorossaan Baijerin osavaltio pääministerin Edmund Stoiberin välihuutoon kutsumalla häntä ”Etu-Alppien despootiksi” (Voralpendespot). Luonnollisesti kyse oli Stoiberin henkilöön käyvästä kommentista, mutta nämä esimerkit kuitenkin tuovat esiin niitä ristiriitoja ja asenteita, joita eri osavaltioiden ja poliittisten näkemysten välillä keskustelussa tuli esiin.

Bundestagissa käydyissä keskusteluissa monet hallituspuolueiden edustajat vastasivat oppositiopuolueilta tulleseeseen kritiikkiin terävästi. Erityisesti ärtymystä herätti monista oppositioedustajien puheenvuoroista välittynyt mielikuva siitä, että osavaltioiden toimivaltuuksien lisääminen johtaisi vastuuttoon standardien laskemiseen ja holtittomaan politiikkaan. Hessenin osavaltiosta valittu CDU-puolueen edustaja Jürgen Gehb vastasi rikosoikeudellisten rangaistusten toimivaltasiirrosta esitettyyn kritiikkiin 30.6.2006 keskustelussa:

”Jeder, der glaubt, dass die Länder das, was wir können, nicht können, zeigt damit nur seine blanke Hybris. Wenn das noch mit Vokabeln wie ”Schäbigkeitswettbewerb” versehen wird, dann hat man den Eindruck, dass wir, wenn der Strafvollzug auf die Länder übergeht, in archaische Zeiten wie bei Ben-Hur zurückfallen: Die Sträflinge sitzen unten in der Galeere angekettet, während oben unser Justizminister Jürgen Banzer mit der Trommel den Takt angibt. Meine Damen und Herren von der Opposition, angesichts einer solchen Argumentation muss ich Ihnen sagen: Sie sind ja verrückt geworden.” (Gehb/CDU/CSU 2006, 4277.)

”Jokainen, joka uskoo, etteivät osavaltiot osaa sitä mitä me osaamme, osoittaa siten vain peittelemättömän ylimielisyytensä. Kun se vielä varustetaan sanoilla kuten ”nuukuuskilpailu”, saadaan silloin vaikutelma, että tuomioiden täytäntöönpanon siirtyessä osavaltioille palaamme takaisin muinaisaikaan kuten Ben-Hurissa: vangit istuvat alhaalla kaleerissa kahlehdittuina meidän oikeusministerimme Jürgen Banzerin määrätessä tahtia rummulla. Hyvät opposition naiset ja herrat, sellaisen argumentaation edessä minun täytyy sanoa teille: Tehän olette tulleet hulluiksi.”

Gehb käyttää puheenvuorossaan hyvin voimakasta havainnollistamismenetelmää maalatessaan kuvan muinaisaikojen kaleeriorjista ja toisaalta nykypäivän federalismiuudistuksesta. Havainnollistamisen kautta hän pyrkii osoittamaan, miten liioiteltuja joidenkin oppositioedustajien näkemykset osavaltioiden toimivaltuuksien lisäämisestä ovat. Eritoten rangaistusten toimeenpanon alueella monet opposition puhujat pelkäsivät federalismiuudistuksen laukaisevan Saksassa kehityksen, jossa osavaltiot toisaalta kilpailevat kovimmista vankiloista tai toisaalta rahapulassa olevat osavaltiot karsivat vankeinhoidosta niin paljon kuluja, että vankien jälleensopeuttaminen yhteiskuntaan kärsii. Gehbin argumentti ilmentää hyvin ärsyyntymistä, jota osavaltioiden valmiuksia ja kykyjä kohtaan esitetty epäluottamus monissa hallituspuolueiden ja osavaltioiden vahvojen oikeuksien puolustajien keskuudessa herätti. Vastauksena opposition ja Bundesratissa joidenkin osavaltioiden kritiikkiin federalismiuudistuksen puolustajat korostivat osavaltioparlamenttien rationaalisuutta vastuullisuutta, demokraattisuuden kohentumista ja subsidiariteettiperiaatetta eli päätösten läheisyyttä kansalaisiin ja paikallishallintoon.

5.4.2. Dissosioivat argumentaatiotekniikat

Perelman jakoi argumentaatiotekniikat kahteen pääluokkaan; assosioiviin ja dissosioiviin. Jälkimmäiset ovat nimensä mukaan argumentoinnin keinoja, joissa eri elementtejä erotetaan toisistaan. Pyrkimykse-

nä on tällöin osoittaa, että kahden eri asian välillä ei ole yhteyttä, mikä luonnollisesti vaikuttaa myös puheena olevien käsitteiden sisältöön. Federalismiuudistuksesta Bundestagissa ja Bundesratissa käydyissä keskusteluissa keskeisin kysymys oli se, mitä vaikutuksia uudistuksella on federalismin luonteeseen ja liittovaltiojärjestelmään kokonaisuutena. Käsitteet uudistuksen lopputuloksista vaihtelivat eri edustajien ja myös eri osavaltioiden välillä huomattavasti. Liittovaltion taloudellisten suhteiden uudistamiseen pyrkivän komission ensimmäisessä kokouksessa Berliinin hallitseva pormestari Klaus Wowereit käytti puheessaan dissosioivaa argumentaatiotekniikkaa 8.3.2007:

”Es geht bei dem notwendigen bundesstaatlichen Wettbewerb allerdings *nicht* um eine allzu simple Übertragung ökonomischer Theorien auf die Staatsorganisation. Der Bundesstaat ist *kein* Marktmodell, wie es manche glauben wollen. Ein auf die Finanzierung ausgedehnter Wettbewerbsföderalismus ist *kein* Allheilmittel, sondern führt zu Entsolidarisierung, zu einer Art Manchester-Föderalismus.“ (Wowereit/Berliini 2007, 9.)

”Tarpeellisessa liittovaltiollisessa kilpailussa *ei* todella ole kyse aivan liian yksioikoisesta taloudellisten teorioiden siirrosta valtio-organisaatioon. Liittovaltio *ei* ole mikään markkinamalli, kuten muutamat haluavat uskoa. Rahoitukseen ulotettu kilpailufederalismi *ei* ole mikään ihmelääke, vaan se johtaa solidaarisuuden purkautumiseen, eräänlaiseen Manchester-federalismiin.”

Wowereit purkaa argumentissaan sitä yhteyttä, joka monissa kilpailullisen federalismin teorioissa taloudellisten markkinamallien ja politiikan tai valtion välillä vallitsee. Argumentissa tuodaan esiin se, että valtio-organisaatio on oma ulottuvuutensa ja taloudelliset markkinat oma ulottuvuutensa, joita ei pidä keinotekoisesti pyrkiä yhdistämään. Wowereitin tulkinnan mukaan markkinahenkisen kilpailun ulottaminen valtiollisten elinten rahoitukseen johtaisi toisenlaiseen federalismiin, jota leimaa solidaarisuuden ja yhtenäisyyden puuttuminen. Tämä puheenvuoro on ymmärrettävissä federalismin teorioita käsittelevän kappaleen ja siinä esitetyn federalismin kilpailullisen teorian avulla. Kilpailuteorioille yleistä on ajatus siitä, että osavaltiot keskenään kilpailevat eri keinoin asukkaista, yrityksistä ja investoinneista. Osavaltiot voidaan siten nähdä yrityksinä, jotka kilpailevat samoista asiakkaista täydellisen kilpailun olosuhteissa.

Keskustelu federalismiuudistuksen seurauksista ei kuitenkaan aineistossa jatkuvasti ollut yhtä polaarista kuin edellä esitetyt esimerkit osoittavat. Hallituspuolueista SPD:n edustajat esittivät puheenvuoroissaan yleensä maltillisia arvioita federalismiuudistuksesta ja pyrkivät rakentamaan konsensusta eri näkemysten välillä. Bundestagissa 30.6.2006 järjestetyssä federalismiuudistuksen ensimmäisen osan päättäneessä käsittelyssä SPD:n Joachim Stünker tarkasteli uudistuksen vaikutuksia federalismin suunnalle:

”Mir ist es wichtig, darauf hinzuweisen, dass die von uns angestrebten Grundgesetzänderungen *keinen* Paradigmenwechsel im deutschen Föderalismus bedeuten. Es ist ausdrücklich *nicht* der Weg hin zum so genannten Wettbewerbsföderalismus; das muss hier noch einmal deutlich gesagt werden. Der solidarische Föderalismus nämlich, wie er im zehnten Abschnitt unseres Grundgesetzes normiert ist, bleibt *unangetastet*.“ (Stünker/SPD 2006, 4264.)

”Minusta on tärkeää muistuttaa siitä, että meidän tavoittelemamme perustuslain muutokset *eivät* merkitse paradigmanvaihdosta saksalaisessa federalismissa. Se *ei* nimenomaisesti ole tie niin kutsuttuun kilpailufederalismiin; tämä tulee täällä vielä kerran tulla selvästi sanotuksi. Solidaarinen federalismi nimittäin, kuten se perustuslakimme kymmenennessä kappaleessa on normitettu, säilyy *koskemattomana*.”

Stünker painottaa puheenvuorossaan sitä, että federalismiuudistus ei tule muuttamaan saksalaisen federalismin perustaa. Sitä ei tulisi siten nähdä paradigman tai ajattelutavan muutoksena. Stünker irrottaa dissosiativisen argumentaatiotekniikan avulla federalismiuudistuksen käännteentekevistä oppisuunnan vaihdoksesta ja korostaa sitä, että vallitseva tilanne eli solidaarinen federalismi säilyy. Tämä puheenvuoro edustaa hyvin niitä maltillisia puheenvuoroja, joita sekä Bundestagissa että Bundesratissa uudistuksesta esitettiin. Maltillisissa puheenvuoroissa useimmiten korostettiin sitä, että käsillä oleva muutos ei tule dramaattisesti muuttamaan saksalaista federalismia ja että uudistus on kuitenkin tarpeellinen poliittisen järjestelmän toimintakyvyn varmistamiseksi. Liittopäivä- ja liittoneuvostoedustajien suhtautuminen federalismiuudistuksen käännteentekevyyteen oli siten kahtalainen: useimmat uudistuksen vahvimista puolustajista ja vastustajista pitivät uudistusta federalismin suuntaa jossain määrin muuttavana tapahtumana. Edelliset näkivät kehityksen positiivisena ja kilpailun lisääntymiseen kytkeytyvänä suuntana ja jälkimmäiset negatiivisena ja erityisesti solidaarisuuden ja yhtenäisyyden purkautumiseen liittyvänä. Toisaalta varsin merkittävä joukko poliitikkoja molemmissa elimissä ei pitänyt uudistusta käännteentekevänä ilmiönä saksalaisessa federalismissa; joko siksi, että uudistus oli liian suppea tai siksi, että keskeiset liittovaltion instituutiot säilyivät koskemattomina. Keskusteluissa käytettiin hyväksi myös argumentaatiotekniikoiden ohella erilaisia faktuaalistamisstrategioita, joihin keskitytään seuraavaksi.

5.5. Faktuaalistamisstrategiat

5.5.1. Itse todettuun vetoava ja vaihtoehdottomuusstrategia

Kirsi Juhilan luomissa faktuaalistamisstrategioissa kyse on siitä, miten eri tilanteissa viranomaiset tai poliitikot tuottavat faktuaalisia asiointiloja eli asioita, jotka näyttäytyvät kiistattomilta ja siten vakuuttavilta. Juhila jakoi omassa tutkimuksessaan strategiat viiteen: itse todettuun vetoavaan, vaihtoehdottomuusstrategiaan, kvantifioivaan, sosiaalisiin normeihin tukeutuvaan ja asiantuntijiusstrategiaan. Ana-

lysoin strategiat niiden esiintymistiheysjärjestyksessä eli ensin esitellään strategiat, joita määrällisesti oli aineistossa eniten.

Vaihtoehdottomuusstrategia oli edellä mainituista strategioista selkeimmin esiin nouseva elementti aineistoa analysoitaessa. Vaihtoehdottomuus paikallistui aineistossa nimenomaan federalismiuudistuksen välttämättömyyden argumentoimiseen. Monen puhujan näkökulmasta federalismiuudistus näyttäytyi ainoana keinona pelastaa liittovaltiollinen järjestelmä; mikäli uudistusta ei toteutettaisi, olisi koko poliittisen järjestelmän toiminta vaarassa. Bundestagin täysistunnossa 10.3.2006 CDU/CSU-puolueen Michael Grosse-Böhmer käytti useita faktuaalistamisstrategioita puolustaessaan federalismiuudistusta:

”Wir haben es heute schon häufiger gehört: Unser Staatsaufbau *muss dringend* verändert werden. Das sagt *jeder Experte*, der sich mit dieser Frage in Deutschland beschäftigt hat. Wir sollten uns deshalb die notwendige Gelassenheit bewahren und nicht schon bei Verfahrensfragen von „Murks“ reden, wie dies der Kollege Beck gestern in der Geschäftsordnungsdebatte getan hat. Man kann nicht jahrelang von der blockierten Republik reden und dann bei intensiv vorbereiteten Verbesserungsvorschlägen reflexartig mit der gesamten Fraktion in Abwehrstellung gehen.“ (Grosse-Böhmer/CDU/CSU 2006, 1778.)

”Olemme kuulleet sen tänään jo toistuvasti: Valtiorakennelmaamme *täytyy kiireellisesti* muuttaa. Näin sanoo *jokainen asiantuntija*, joka on ollut tämän kysymyksen kanssa tekemisissä Saksassa. Meidän pitäisi siitä syystä säilyttää tarvittava tyyneys, eikä jo työjärjestyskysymysten kohdalla puhua möhlyyksistä, kuten kollega Beck eilen työjärjestyskeskustelussa teki. *Ei voi* puhua *vuosikausia* lukkiutuneesta tasavallasta ja sitten intensiivisesti valmisteltujen parannusehdotusten edessä siirtyä koko puolueyhjmän kanssa refleksiivisesti puolustusasemiin.”

Grosse-Böhmer kritisoi puheenvuorossaan erityisesti opposition edustajia, jotka vuosien varrella ovat puhuneet federalismiuudistuksen tarpeesta, mutta uudistumahdollisuuden avautuessa kieltäytyvät yhteistyöstä. Puheenvuorossa käytetään sekä vaihtoehdottomuusstrategiaa että asiantuntijuuteen vetoavaa strategiaa. Grosse-Böhmerin mukaan uudistus on tehtävä välittömästi ja ”jokainen” asiantuntija on asiasta samaa mieltä. Vaihtoehtoja ei siten näytä olevan; joko uudistus hyväksytään tai muutoin koko valtiorakennelma kärsii. Lisäksi huomioon on otettava jo uudistuksen eteen työ ja pitkään asiasta jatkunut keskustelu; mikäli edustaja on kritisoinut liittovaltiojärjestelmän ongelmia aiemmin, tulee hänen nyt johdonmukaisesti toimia uudistuksen puolesta säilyttääkseen poliittisen uskottavuutensa. Vastuuntuntoisen liittopäiväedustajan olisi siten ajateltava liittotasavallan etua ja äänestettävä uudistuksen puolesta. Myös Bundesratin keskusteluissa käytettiin vaihtoehdottomuusstrategiaa. Grosse-Böhmerin puoluekollega ja osavaltiopääministeri Edmund Stoiber totesi samana päivänä järjestetyssä liittoneuvoston istunnossa:

”Der Entwurf, wie er jetzt vorliegt, stellt den maximal erzielbaren Kompromiss, den maximal erzielbaren Konsens dar.” (Stoiber/Bajeri 2006, 40.)

”Ehdotus, sellaisena kuin se nyt on käsillä, edustaa maksimaalista saavutettavissa olevaa kompromissia, maksimaalista saavutettavissa olevaa konsensusta.”

Stoiberin argumentissa on myös havaittavissa vaihtoehtomuusstrategia. Lakiesitys federalismiuudistuksesta näyttäytyy suurimman mahdollisimman konsensuksen ilmentymänä, mikä tuottaa myös vaihtoehtomuutta. Mikäli jokin ymmärretään maksimaalisena kompromissina tai konsensuksena, siitä poikkeavat vaihtoehdot eivät enää edusta kaikille optimaalisia ratkaisuja. Stoiberin viesti on, että ehdotus on hyväksyttävä, koska mitään edistysellisempää konsensuskykyistä ratkaisua ei tulla saavuttamaan ja ehdotus on nyt saavuttanut jo riittävän määrän tukijoita.

Keskusteluissa ilmeni myös itse todettuun vetoava faktuaalistamisstrategia. Tässä strategiassa merkittävää on vakuuttaminen henkilökohtaisen kokemuksen tai havainnoinnin kautta. Mikäli joku esittää nk. ensi käden tietoa eli omakohtaisiin havaintoihin perustuvaa tietoa, on sitä muiden vaikea kyseenalaistaa. Liittopäivien ja liittoneuvoston välisiä suhteita ja erityisesti liittoneuvoston kykyä torpedoida liittopäivien enemmistön jo hyväksymä lakiesitys eritteli jo aiemmin siteerattu Volker Kauder 10.3.2006:

”Bei vielen Entscheidungen, die zwischen Bundestag und Bundesrat mühsam ausgehandelt wurden – *ich weiß*, wovon ich rede; denn *ich war drei Jahre Mitglied des Vermittlungsausschusses* – war nachher oft nicht mehr klar, wer wofür die Verantwortung trägt.“ (Kauder/CDU/CSU 2006, 1750.)

”Monissa päätöksissä, jotka vaivalloisesti neuvoteltiin liittopäivien ja liittoneuvoston välillä – *minä tiedän*, mistä puhun; sillä *olin* kolme vuotta välittelyvaliokunnan *jäsen* – ei enää usein jälkeenpäin ollut selvää, kuka kantaa mistäkin vastuun.”

Kauder vetoaa omaan henkilökohtaiseen kokemukseensa korostaessaan sitä työläyttä, joka yhteisten ja hyväksymiskelpoisten ratkaisujen löytämiseen välittelyvaliokunnassa liittyi. Puheenvuoro liittyi keskusteluun federalismiuudistuksen tarpeellisuudesta etenkin liittoneuvoston hyväksymistä edellyttävien lakien määrän vähentämisen osalta. Mikäli tietty laki edellyttää liittoneuvoston hyväksyntää, voi liittoneuvosto myös hylätä sen, jolloin laki siirretään liittopäivien ja liittoneuvoston yhteiseen toimielimeen, välittelyvaliokuntaan, joka työstää ratkaisuehdotuksen. Välittelyvaliokunnan ratkaisuehdotus saattaa oleellisesti muuttaa Bundestagin jo aiemmin hyväksymää lakia, mikä hämärtää poliittista vastuuta lainsäädännön lopullisesta sisällöstä. Keskustelussa esiintyneet itse todettuun vetoavat strategiat liittyivät useimmiten yllä olevan esimerkin tavoin edustajan kokemuksiin liittopäiväedustajana, osavaltiopääministerinä tai osavaltio parlamentin jäsenenä. Kyse oli siten poliittisiin instituutioihin liittyvistä henkilökohtaisista kokemuksista.

5.5.2. Kvantifioivat ja asiantuntijuuteen vetoava strategiat

Aineiston keskusteluissa esiintyi myös sekä kvantifioivia että asiantuntijuuteen vetoavia strategioita. Kvantifioinnissa vakuuttamiseen pyritään täsmällisen numeerisen tiedon esittämisen avulla. Tällaista strategiaa edustaa myös sanallinen suhteiden ja määrän kuvailu. Aiemmin puhuttaessa arvojen konkretisoinnista tuli esiin solidaarisuuden käsittäminen osallistumisena osavaltioiden väliseen taloustasapainotukseen, jolloin solidaarisuutta voidaan jopa mitata hyvin tarkasti. Bundestagin keskustelussa 30.6.2006 liittopäiväedustaja Norbert Barthle pyrki vakuuttamaan kuulijansa Baden-Württembergin solidaarisuudesta:

”Baden-Württemberg hat seit Beginn des Länderfinanzausgleiches Anfang der 50-er Jahre insgesamt 54 Milliarden Euro einbezahlt und *niemals etwas* erhalten. Das entspricht in etwa der Summe der Gesamtverschuldung des Landes Baden-Württemberg. Das heißt, würde man diesen Betrag verrechnen, wären wir schuldenfrei.“ (Barthle/CDU/CSU 2006, 4254.)

”Baden-Württemberg on maksanut osavaltioiden välisen taloustasapainotuksen aloittamisesta 50-luvun alussa lähtien yhteensä 54 miljardia euroa *eikä ole koskaan* vastaanottanut *mitään*. Tämä vastaa suunnilleen Baden-Württembergin osavaltion kokonaisvelkaa. Tämä merkitsee, että olisimme velattomia, mikäli tämä summa kuitattaisiin pois.”

Barthlen esittämää faktaa Baden-Württembergin suorittamista maksuista on vaikea muiden puhujien kumota. Barthle halusi tuoda aiemmin puheenvuorossaan esiin sen, että Baden-Württemberg on käyttänyt solidaarisemmin kuin Baijeri, johon keskustelussa oli aiemmin viitattu merkittävänä nettomaksajana. Toisin kuin Baijeri, Baden-Württemberg ei ole koskaan ollut tasapainotusmaksujen vastaanottajan roolissa, mitä Barthle haluaa korostaa. Puhuttaessa suurista rahasummista miljardit ovat vakuuttavampia kuin tuhannet tai sadat eurot. Käyttämällä kvantifioivaa strategiaa Barthle haluaa osoittaa, kuinka solidaarinen ja epäitsekkäs Baden-Württemberg on ollut luovuttaessaan miljardeja muiden osavaltioiden hyväksi. Keskustelun luonteesta ja talouskysymysten painoarvosta huolimatta numeeriseen tietoon perustuvaa argumentaatiota ei käytetty niin paljon kuin olisi saattanut olettaa. Tämä johtuu ehkä osittain siitä, että kullekin edustajalle kussakin elimessä tuleva puheaika on rajallinen ja sen käyttäminen haluttiin ehkä tiivistää arvoihin tai mahdollisimman helposti ymmärrettävissä oleviin argumentteihin. Kvantifiointia käytettiin myös sanallisessa muodossa ja esimerkiksi federalismiuudistuksen pitkä aikajänne ja huolelliset valmistelut ja niihin kulutetut tunnit, viikot ja kuukaudet olivat suosittu kvantifioinnin kohde.

Aineiston keskusteluissa turvauduttiin myös asiantuntijuuteen vetoavaan faktuaalistamisstrategiaan. Federalismiuudistuksen parlamentaarisen käsittelyn aikana järjestettiin erittäin laaja asiantuntijoiden

kuulemiskierros, jota kuvattiin jopa liittotasavallan mittavimmaksi kuulemismenettelyksi lainsäädännön yhteydessä. Monet liittopäiväedustajat ja liittoneuvoston jäsenet vetosivatkin asiantuntijoiden lausuntoihin lisätäkseen vakuuttavuuttaan. Asiantuntijoihin vedottiin sekä yksilöidysti että kollektiivisena yhteisönä. Vihreiden Wolfgang Wieland kritisoi uudistuksen läpiviemisen nopeaa vauhtia erityisesti perustuslain erityisaseman vuoksi 30.6.2006 liittopäivillä:

”Vereinbarungen kann man jederzeit ändern; einen Verfassungstext werden Sie so schnell nicht ändern können. Darauf hat *Herr Biedenkopf*, als er hier als *Sachverständiger* saß, eindrucklich hingewiesen. *Er hat gesagt*: Verfassungsreform ist keine Trial-and-Error-Veranstaltung, wo man etwas festsetzt und es einen Monat später wieder ändert. Die derzeitigen Mehrheiten werden wir so schnell nicht wieder haben.“ (Wieland/Bündnis 90/Grünen 2006, 4262.)

”Sopimuksia voidaan muuttaa milloin tahansa; perustuslakitekstiä ette pysty niin nopeasti muuttamaan. Siitä muistutti vaikuttavasti *herra Biedenkopf* istuessaan täällä *asiantuntijana*. *Hän sanoi*: Perustuslain muutos ei ole mikään yritys ja erehdys -järjestely, jossa jotain säädetään ja jälleen kuukauden päästä muutetaan. Nykyisiä enemmistöjä emme tule saamaan niin nopeasti uudelleen.”

Wieland haluaa puheenvuorossaan tuoda esiin perustuslain erityisaseman kaikkien lakien joukossa ja erityisesti sen muuttamista edellyttävien parlamentaaristen enemmistöjen muodostamisen vaikeuden. Wielandin argumenttia edelsi kiistely siitä, tulisiko perustuslakiin kirjata koulutuspolitiikan osalta määräys siitä, että liittovaltion osallistuminen osavaltioiden toimivaltaan kuuluvaan korkeakoulupolitiikkaan ja tieteen sekä tutkimuksen edistämiseen edellyttää kaikkien osavaltioiden hyväksynnän. Tämä momentti päättyi federalismiuudistuksessa perustuslakiin. Wieland pyrkii vetoamaan uudistuksen parlamentaarisen käsittelyn jatkamisen puolesta, jotta perustuslakiin ei kirjattaisi säädöksiä, jotka eivät tule kestämään ajan ja käytännön koetusta. Perustuslain erityisluonne ja huolellisen valmistelun ja käsittelyn merkitys pyritään argumentissa faktuaalistamaan yksilöidyn asiantuntijan lausuntoon vetoamalla. Keskusteluissa käytettiin myös epämääräisempiä auktoriteetteja ja asiantuntijoita; puhujat viittasivat ”asiantuntijoihin yleensä”, ”kirkkoihin” ja ”ammattijärjestöihin”. Eniten asiantuntijoihin turvautumista esiintyi niissä argumenteissa, joissa korostettiin federalismiuudistuksen välttämättömyyttä ja liittovaltiollisen järjestelmän ongelmia.

5.5.3. Sosiaalisiin normeihin tukeutuva strategia

Sosiaalisiin normeihin tukeutuvassa faktuaalistamisstrategiassa pyritään vakuuttamaan vetoamalla yleisiin sosiaalisiin toimintatapoihin ja arvostuksiin. Kyseessä on enemmistön käytäntöihin perustuva vakuuttamisstrategia, jossa kyseenalaistamattomuus annetaan asioille, joita suurimman osan ihmisistä katsotaan tukevan. Edellä argumentaation lähtökohdissa analysoidut arvot ovat hyvin lähellä sosiaalisia

normeja, joten arvojen analysointi epäilemättä paljasti myös keskustelussa esiintyneitä sosiaalisia normeja. Useimmissa yhteiskunnissa sosiaalisia normeja ovat muun muassa lasten koulunkäynnin arvos-taminen sekä vammaisten ja vanhuksien hyvän hoidon tärkeys. Aineiston keskusteluissa sosiaaliin normeihin vedottiinkin juuri näissä kysymyksissä ja erityisesti kritisoitaessa osavaltioiden toimival-tuuksien lisäämistä koulutus- ja hoitolaitoksiin liittyvissä kysymyksissä. Osavaltioiden vallan lisäänty-minen hoitolaitoksia koskevassa lainsäädännössä herätti kysymyksiä esimerkiksi vammaisten hoidon osalta:

”Wenn Eltern behinderter Kinder umziehen müssen, können sie sich in Zukunft nicht mehr darauf verlas-sen, dass ihr Kind in einem anderen Bundesland *ähnliche Bedingungen* vorfindet. *Angehörige pflegebe-dürftiger alter Menschen* werden sich nicht mehr darauf verlassen können, dass an der Ostseeküste bei der Heimpflege *ähnliche Qualitätsstandards* gelten wie in der Rhön.“ (Höger-Neuling/Die Linke 2006, 1769.)

”Jos vammaisten lasten vanhemmat joutuvat muuttamaan, eivätkö he enää tulevaisuudessa voi luottaa sii-hen, että heidän lapsensa saa toisessa osavaltiossa *samanlaiset hoito-olosuhteet*. *Hoitoa tarvitsevien van-husten omaiset* eivät voi enää luottaa siihen, että Itämeren rannikolla hoitolaitoksissa on *samanlaiset laa-tustandardit* kuin Rhönissä [vuoristoalue Keski-Saksassa].”

Liittopäiväedustaja Inge Höger-Neuling erittelee puheenvuorossaan federalismiuudistuksen mahdollisia vaikutuksia vammaisten- ja vanhustenhoitoon Saksassa. Puheessa ilmenee sama huoli standardien las-kusta kuin aiemmissa sitaateissa, jotka koskivat yhtenäisyyttä arvona. Vammaisiin, lapsiin ja vanhuk-siin vetoamista voi pitää sosiaaliin normeihin tukeutuvana faktuaalisstamisstrategiana, koska ihmisten enemmistö yleensä tukee näiden ihmisryhmien korkeatasoista hoitoa ja oikeuksia. Tästä syystä harva poliitikko lähtisi tukemaan lakialoitetta, jonka yksinomaisena tarkoituksena olisi jotenkin heikentää edellä mainittujen elinolosuhteita. Vastaavanlainen sosiaalinen normi ja enemmistön kannattama asia on myös se, että luontoa pitää suojella. Analysoiduissa keskusteluissa sosiaaliin normeihin vetoami-nen tiivistyi juuri vanhusten, lasten, vammaisten ja luonnonsuojelun näkökulmiin eli varsin perinteisiin teemoihin. Useimmissa tätä faktuaalistamisstrategiaa sisältäneissä puheenvuoroissa kritisoitiin federa-lismiuudistuksen yksityiskohtia erityisesti painottaen yhtenäisen ja liittovaltion laajuisen lainsäädännön tarpeellisuutta. Yhteistä sosiaalisilla normeilla ja arvoilla on myös se, että ne periaatteellisella tasolla saavat kaikkien hyväksynnän, mutta yksityiskohtaisessa tarkastelussa normin tai arvon sisällöstä on vaikea päästä yksimielisyyteen.

Tutkimuksen aineistona olleissa Bundestagin ja Bundesratin täysistuntopöytäkirjoissa ilmeni useita federalismikäsitteitä ja useita jakolinjoja. Selkeimmät vastakohtaiset ulottuvuudet ilmenivät hallituk-sen ja opposition, rikkaiden ja köyhien osavaltioiden, yhteiskunnallisen yhtenäisyyden puolustajien ja

moninaisuuden kannattajien sekä solidaarisen ja kilpailullisen federalismikäsityksen edustajien välillä. Useat näistä ulottuvuuksista myös sekoittuivat toisiinsa, kuten edellä esitetyistä lainauksista voi havaita. Syitä näiden jakolinjojen syntymiseen ja ilmiön merkitystä erilaisille federalismikäsityksille pohditaan tarkemmin työn päättävissä päätelmissä.

5.6. Erilaisten federalismikäsitysten kohtaaminen

Liittopäivien ja liittoneuvoston federalismiuudistusta koskevista parlamenttikeskusteluissa esiintyi erilaisia federalismikäsityksiä, joiden ulottuvuuksia edellä on analyysin avulla pyritty erittelemään. Federalismikäsityksien sisältönä voidaan pitää vastauksia kysymyksiin, millainen on hyvä liittovaltiojärjestelmä ja mitkä seikat ovat keskeisimpiä liittovaltion vallanjaossa ja millaisia arvoja liittovaltiollisen poliittisen järjestelmän tulisi edistää. Luonnollisesti yksittäisessä valtiossa käyty federalismikeskustelu kytkeytyy myös kysymykseen siitä, millainen on hyvä valtio eli tässä tapauksessa saksalainen valtio. Tutkielman yhtenä työhypoteesina oli se, että keskustelussa tulevat kohtaamaan kilpailullisen federalismimallin kannattajat ja toisaalta vahvaa yhteistoiminnallista federalismimallin ja yhteisvastuun puolestajajat. Näin kävikin, mutta jako kahden mallin välillä ei osoittautunutkaan niin yksioikoiseksi kuin alun perin olin ajatellut.

Federalismikäsityksiä analysoitaessa on kuitenkin eroteltava ensin erilaiset federalismimallit varsinaisista federalismikäsityksistä, eli niistä arvioista, millainen liittovaltiojärjestelmä on hyvä. Analysoidussa keskusteluissa ilmeni monia viittauksia puhtaaseen federalismiin, yhteistoiminnalliseen ja kilpailulliseen federalismiin, joiden teoreettista taustaa esiteltiin luvussa kaksi. Nämä mallit eivät sinällään ole federalismikäsityksiä, vaan niihin viittaamisen on tulkittava heijastelevan niitä arvoja ja hyötyjä, joita tietty puhuja omaan federalismikäsitykseensä liittää. Tästä näkökulmasta aineistosta on hahmotettavissa kaksi selkeää ja toisistaan erotettavissa olevaa federalismikäsitystä. Toista näistä voi nimittää sisällönsä perusteella **yhteisvastuulliseksi federalismikäsitykseksi** ja toista **omavastuuta korostavaksi federalismikäsitykseksi**.

Yhteisvastuullista federalismikäsitystä kannattaviksi puheenvuoroiksi luin ne aineiston puheenvuorot, joissa vedottiin erityisesti solidaarisuuden, tasa-arvon ja yhtenäisyyden arvoihin. Kuten edellä on osoitettu, monissa näihin arvoihin perustuneissa puheenvuoroissa pidettiin hyvänä liittovaltion ja osavaltioiden välistä tiivistä yhteistoimintaa, yhtenäisiä standardeja liittovaltion alueella, osavaltioiden välistä taloustasapainotusta ja kansalaisten vahvoja vaikuttamismahdollisuuksia. Tällöin federalismi näyttäy-

tyy menetelmänä, jolla vastataan yhteiskunnalliseen epäarvoisuuteen ja eri alueiden väliseen taloudelliseen ja rakenteelliseen epätasa-arvoon. Osavaltioiden ja liittovaltion tiivis yhteistoiminta ja yhtenäiset standardit muodostavat yhteisvastuullisen toimintakentän, jossa kansalaisten yhtäläinen asema ja kohtelu ovat keskiössä. Federalismin itseisarvo ei siten yhteisvastuullisessa federalismikäsitteessä ole paikallisten identiteettien ja alueellisen päätösvallan vaaliminen, vaan liittovaltiojärjestelmän arvo tiivistyy sen kykyyn vastata sosiaalisiin haasteisiin ja päätösvallan tuomiseen lähemmäksi kansalaisia. Viitteitä tämännäköisestä federalismikäsitteestä löytyi Bundestagissa etenkin vasemmiston (Die Linke ja SPD) sekä vihreiden (Bündnis 90/Grünen) edustajien puheista ja Bundesratissa erityisesti taloudellisesti heikompien osavaltioiden (kuten Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Etu-Pommeri ja Berliini) edustajien puheenvuoroissa.

Omavastuuta korostavaan federalismikäsitteeseen olen lukenut puheenvuorot, joissa korostettiin vapauden, innovatiivisuuden, moninaisuuden ja tehokkuuden arvoja. Näissä puheenvuoroissa usein korostettiin alueiden itsenäisyyden ja toimintavapauden merkitystä, kilpailun hyödyllisyyttä ja alueiden omaa vastuuta. Monissa tällaisia argumentteja sisältäneissä puheissa painotettiin federalismin luonnetta yhteiskunnallista moninaisuutta ja tehokasta vallanjakoa tuottavana valtiojärjestelmänä. Saksalaisen poliittisen järjestelmän ongelmana pidettiin tästä näkökulmasta federalismin ”vähäisyyttä” ja yhteistoinnallisen federalismin muodostamia rajoituksia osavaltioiden vapaudelle. Näistä seikoista muodostuvassa federalismikäsitteessä liittovaltiojärjestelmä näyttää tehokkaan vallanjaon ja erityisesti osavaltioiden ja alueiden itsenäisyyden ja vapauden takaajana. Federalismin avulla on mahdollista löytää parhaita mahdollisia ratkaisuja paikallisiin ja jopa kansallisiin haasteisiin. Alueiden vastuu omasta kehityksestään on tässä federalismikäsitteessä keskeistä ja osavaltiot näyttävät sekä demokratian että yritteliäisyyden ensisijaisina lähteinä. Omavastuuta korostavaa federalismikäsitteistä oli havaittavissa etenkin Bundestagissa oikeistopuolueiden ja liberaalien (CDU/CSU ja FDP) kannanotoissa. Bundesratissa samanlaisia näkemyksiä oli useimmiten keskimääräistä varakkaampien osavaltioiden hallitusten edustajilla (jotka myös puoluekannaltaan kuuluivat oikeisto- tai liberaalipuolueisiin).

Jälkimmäisellä federalismikäsitteellä on yhteys federalismin taloudelliseen teoriaan eli kilpailulliseen federalismiin, jossa selkeään ja tiukkaan vallanjakoon osavaltioiden ja liittovaltion välillä liitetään markkinaulottuvuus. Kilpailullisen federalismin ydinajatuksiin lukeutuu osavaltioiden välinen kilpailu asukkaista, yrityksistä ja investoinneista sekä vahva itsemääräämisoikeus omista tulo- ja menorakenteista. Esimerkiksi Bundesratin keskusteluissa kävi jo ilmi huoli osavaltioiden välisen työntekijä- ja palkkauskilpailun seurauksista. Erityisesti köyhempien osavaltioiden edustajat pelkäsivät oman palve-

lu- ja hallintorakenteensa kärsivän siitä, että varakkaammat osavaltiot kykenivät maksamaan esimerkiksi virkamiehille korkeampia palkkoja. Toisaalta kuitenkin ajatus Tieboutin mallista, jossa kuluttaja-äänestäjät valitsevat asuinosavaltionsa parhaiden julkisten hyödykkeiden mukaan, ei sinällään esiintynyt keskustelussa merkittävimpänä teemana, osittain ehkä siitä syystä, että asuinpaikan valitseminen riippuu muistakin kuin taloudellisista tekijöistä. Keskusteluissa korostettiin enemmän parhaiden hallinnollisten ja kustannusrakenteiden löytämistä ja toisaalta nk. race-to-the-bottom -ilmiön välttämistä.

Myös yhteisvastuullisessa federalismikäsitelyssä on havaittavissa yhteys yhteistoiminnallisen federalismin malliin, joka Elazarin mukaan on tekniikka tai toimintatapa. Yhteistä näille kahdelle ajatusmallille on ajatus liittovaltion ja osavaltioiden välisen yhteistoiminnan välttämättömyydestä ja yhteistoiminnan sopimuksellisuudesta. Liittovaltion ja osavaltioiden nähdään yksinään ja erillään olevan kykenemättömiä vastaamaan monimutkaistuvan yhteiskunnan haasteisiin. Yhteisvastuulliseen federalismikäsitelykseen lukemissani puheenvuoroissa liittovaltio usein nähtiin kansalaisten oikeuksien, hyvinvoinnin ja tasa-arvon viimeisenä takuumiehenä, joka valvoo standardien noudattamista ja toisaalta tarvittaessa tukee osavaltioita niiden tehtävien suorittamisessa. Liittovaltion puuttuminen osavaltioiden toimialueille ja yhteistoiminta eivät näyttäneet niin negatiivisina asioina yhteisvastuullisen federalismikäsitelyn kannattajille kuin omavastuuta korostaville. On selvää, että erilaisilla federalismikäsitelyillä on yhteys niiden edustajien laajempaan käsitykseen valtiosta ja poliittisen järjestelmän toiminnasta. Molempien federalismikäsitelysten yhteyttä puhujien aatteelliseen ja osavaltiotaustaan pohditaan tarkemmin loppupäätelmissä.

6. LOPPUPÄÄTELMÄT

Työtäni johtaneina tutkimuskysymyksinä oli selvittää, millaisia federalismikäsitteitä Saksan liittopäivillä ja liittoneuvostossa oli federalismiuudistuksen yhteydessä tuotettu ja millaista retoriikkaa erilaisien käsitysten muotoilemiseen käytettiin. Lisäksi tarkoituksena oli selvittää, näyttäytykö federalismiuudistus parlamentaarisisissa käsittelyissä suurena saksalaisen federalismin suunnan muutoksena. Valitsemaani tutkimusaineistoa lähestyin sosiaalisen konstruktionismin viitekehyksestä, jossa tärkeää on kielen merkitys todellisuutta tuottavana ja muovaavana mekanismina. Työn teoreettisena viitekehyksenä toimivat federalismiin poliittisena järjestelmänä liittyvät teoriat. Myös Saksan historiaa ja poliittisen järjestelmän erityispiirteitä voidaan pitää aiheen kannalta keskeisinä viitekehyksinä.

Tutkimuksen kannalta mielekäs aineisto löytyi liittopäivien ja liittoneuvoston federalismiuudistusta koskeneista pöytäkirjoista. Aiheen rajaamisen vuoksi pidin järkevänä keskittyä nimenomaan parlamentaarisisissa elimissä tuotettuun puheeseen, vaikka federalismiuudistusta on Saksassa laajalti käsitelty myös sanoma- ja aikakauslehdissä ja erilaisissa kansalais- ja etujärjestöissä. Aineistoni oli siten melko suppea, mutta sen kokoa puolusti ensinnäkin kyseessä ollut parlamentaarinen prosessi. Mukana aineistossa olivat kaikki merkittävät federalismiuudistuksen ensimmäistä osaa ja 1.9.2006 voimaan astunutta Saksan historian laajinta perustuslain muutosta koskeneet täysistuntopöytäkirjat sekä liittopäiviltä että liittoneuvostosta. Mahdollisimman edustavan kuvan saamiseksi tästä federalismikeskustelusta valitsin mukaan sekä liittopäivien että liittoneuvoston pöytäkirjoja. Nämä poliittiset elimet ovat koostumukseltaan ja merkitykseltään erilaisia; liittopäivät on korkein suoralla kansanvaalilla valittu liittovaltion elin ja liittoneuvostossa ovat puolestaan edustettuina osavaltioiden hallitukset. Tästä syystä oli myös perusteltua odottaa, että näissä elimissä esitetyt kannanotot saattaisivat olla sisällöltään erilaisia.

Tutkimuksen lähtökohtana oli kielen tarkastelu ja kielen merkitys todellisuuden rakentajana, mikä luonnollisesti vaikutti myös tutkimusmenetelmän valintaan. Retorinen analyysi ja diskurssianalyysiin pohjautuvista menetelmistä faktuaalistamisstrategioiden tutkiminen olivat perusteltuja valintoja, sillä tutkittaessa tiettyyn ilmiöön liittyviä kielellisiä käsityksiä ja esittämistapoja voidaan retorisen analyysin avulla selvittää, millä keinoin yleisöä pyritään vakuuttamaan. Retorinen analyysi antoi tässä tutkimuksessa mahdollisuuden hahmottaa niitä argumentaation lähtökohtia, joita puhujat federalismista puhuesaan käyttivät. Erilaisten argumentaatiotekniikoiden erittelyn avulla oli hahmotettavissa erilaisia va-

kuuttamismenetelmiä ja siten painotuksia ja arvoja, joita federalismiin ja erilaisiin federalismimalleihin keskustelussa liitettiin.

Asetin tutkimukselleni myös työhypoteeseja, joiden paikkansapitävyyttä tutkin aineistoa analysoidesani. Ensimmäisenä työhypoteesina oli se, että todennäköisesti keskustelussa kohtaavat kaksi erilaista federalismikäsitystä, joista toinen korostaa osavaltioiden välistä kilpailua ja selkeää toimivaltaerottelua liittovaltion ja osavaltioiden välillä. Tämän näkökulman vastapariksi luonnehdin solidaarisuutta ja osavaltioiden ja liittovaltion välistä yhteistoimintaa korostavan näkemyksen. Aineiston analysoinnin jälkeen on selvää, että hypoteesissa tekemäni jako kahteen federalismikäsitukseen oli hiukan liian mustavalkoinen ja pelkistävä. Federalismiuudistuksesta käyty keskustelu etenkin liittopäivillä oli tosin polaarista ja keskusteluista erottui kaksi näkökulmaa federalismiin, jotka kappaleessa 5.6. nimesin yhteisvastuulliseksi federalismikäsitteeksi ja omavastuuta korostavaksi käsitteeksi. Näihin käsitteet tai näkökulmat sisältävät ajatuksen siitä, mitä pidetään hyvänä liittovaltiona ja millaisia päämääriä liittovaltiollisen vallanjaon tulee ajaa.

Edellä mainittujen käsitysten muotoilemisen perustana oli aineiston tarkastelu retorisen ja diskurssianalyysiin liittyvien faktuaalistamisstrategioiden analyysin kautta. Perelmanilaisen uuden retoriikan avulla tarkastelin aluksi aineiston erilaisia yleisökonstruktioita ja argumentaation lähtökohtina käytettyjä arvoja. Liittoneuvoston jäsenten ja liittopäiväedustajien puheissaan esiin tuomat arvot jakaantuivatkin kahdeksi arvoverkostoksi. Ensimmäisessä federalismin luonteeseen ja päämääriin liittyvässä arvoketjussa toisiinsa kytkeytyivät tasa-arvon, solidaarisuuden, yhtenäisyyden ja yhteisöllisyyden arvot. Toinen selkeästi tunnistettava arvoketju muodostui moninaisuuden, yksilöllisyyden, luovuuden ja tehokkuuden arvoista. Lisäksi pyrin erilaisten argumentaatiotekniikoiden ja faktuaalistamisstrategioiden analysoinnin avulla tuomaan esille käydyn federalismikeskustelun luonteen. Keskeistä analyysin tuloksissa oli se, että keskustelua leimasi toisaalta osavaltioiden ja liittovaltion oikeuksien ja liittovaltiojärjestelmän eri osa-alueiden tarkoituksenmukaisuuden pohdinta ja toisaalta kilpailun ja solidaarisuuden yhteensovittamisen problematiikka federalismia ohjaavina periaatteina.

Lähemmän tarkastelun valossa nämä kaksi näkemystä olivatkin moniulotteisempia ja verkottuneempia kuin aluksi olin ajatellut. Edellä esitetyt federalismikäsitteet on muodostettu aineiston analyysissä ilmenneiden yhtäläisyyksien ja niiden tulkinnan pohjalta. On kuitenkin huomattava, että vain harva liittopäiväedustaja tai liittoneuvoston jäsen edustaa puhtaasti näitä käsitteitä. Esimerkiksi sosiaalidemokraattien edustajat liittopäivillä olivat kannanotoissaan hyvin maltillisia ja monet puolueen edustajat

esiintyivät hyvin sovittelevasti kahden ääripään eli voimakkaan kilpailun puolustajien ja vastustajien välillä. Toisaalta esimerkiksi Baijerin silloinen pääministeri Stoiber toi useissa puheenvuoroissaan esille sen, että solidaarisuus ja kilpailu eivät ole toistensa vastakohtia, vaan hyvinvoinnin jakaminen edellyttää ensin hyvinvoinnin olemassaoloa. Keskustelun polaarinen luonne etenkin Bundestagissa antoi helposti ymmärtää, että toteutettava muutos merkitsisi suurta muutosta ja että vastakkain on vähintään kaksi hyvin erilaista federalismikäsitystä. Bundesratissa puolestaan jako kahteen rintamaan muodostui enemmänkin rikkaiden ja köyhien osavaltioiden välille kuin hallitus-oppositio -jakoon.

Tästä huomiosta onkin luonnollista siirtyä toiseen työhypoteesiin eli siihen, että suhtautuminen federalismiuudistukseen ja erityisesti kilpailuun riippuu todennäköisesti siitä, mitä puoluetta tietty edustaja edustaa ja mistä osavaltiosta hänet on valittu. Aineiston tarkastelun perusteella niin liittopäiväedustajien kuin liittoneuvoston jäsenten suhtautumiseen federalismiuudistuksessa vaikutti heidän poliittinen taustansa eli aatteellinen sijoittuminen poliittisella kentällä. Vasemmiston edustajat korostivat enemmän keskitettyjä poliittisia ja hallinnollisia ratkaisuja, kansalaisten tasa-arvoa ja vahvaa liittovaltiota kuin oikeiston edustajat, jotka puolestaan korostivat yhteiskunnallista moninaisuutta, vapautta ja osavaltioiden oikeuksia. Toisin sanoen, poliitikon suhtautuminen federalismiin todennäköisesti riippui suhtautumisesta valtion tehtäviin ja oikeuksiin laajemmalla tasolla. Poliittisen taustan heijastuminen federalismikäsitteisiin heijastui myös siinä, että Bundestagissa federalismiuudistuksen äänestystulos jakautui varsin selvästi opposition ja hallituspuolueiden välillä. Poliittisten aatteiden merkitystä opposition sisällä kuvasi se, että useimmat vasemmistopuolue Die Linken kannattajista eivät kannattaneet federalismiuudistuksen ensimmäistä osaa, koska sen nähtiin antavan liikaa valtaa osavaltioille ja heikentävän kansallisia standardeja. Toinen oppositiopuolue liberaalit (FDP) ei puolestaan kannattanut hallituksen esitystä, koska sen mielestä uudistuksessa ei menty tarpeeksi pitkälle eli osavaltiot saivat liian vähän valtaoikeuksia.

Liittoneuvoston jäsenet ovat osavaltiohallitusten jäseniä ja liittoneuvoston kokoonpano vaihtelee osavaltiovaalien mukaan. Liittoneuvoston jäsenten puoluetustalla on epäilemättä kuitenkin jonkin verran vaikutusta heidän näkemyksiinsä. Federalismiuudistuksen käynnistyessä Saksan eteläosien rikkaat osavaltiot (Baijeri, Hessen, Baden-Württemberg) olivat CDU/CSU:n ja liberaalipuolue FDP:n muodostamien oikeistohallitusten vallassa samoin kuin väkirikkaat osavaltiot Nordrhein-Westfalen ja Ala-Saksi. Sen sijaan sosiaalidemokraatit istuivat kaikissa entiseen Itä-Saksaan kuuluvien osavaltioiden hallituksissa. Ottaen huomioon, että Saksassa puoluejärjestelmä ei ole kovin hajautunut ja yhteydet osavaltiopoliitikkojen ja liittovaltiopoliitikkojen välillä ovat tiiviit, on todennäköistä, että liittovaltiota-

son hallitus-oppositio -jako vaikuttaa myös liittoneuvostossa. Näiden seikkojen kannalta ei ole yllättävää, että etelän ja lännen varakkaat osavaltiot ottivat keskusteluissa usein kantaa kilpailun lisäämisen puolesta ja äänestivät federalismiuudistuksen hyväksymisen puolesta kuten hallituspuolue CDU/CSU, jonka jäsenistä useimmat etelän ja lännen osavaltiohallitukset muodostuvat.

Edustajien kotiosavaltiolla oli merkitystä myös liittopäivillä, sillä etenkin entisen Itä-Saksan alueelta valitut vasemmistopoliitikot vastustivat voimakkaasti federalismiuudistusta ja ajatusta osavaltioiden välisen kilpailun lisäämisestä. Edelleen voimakkaimmat federalismiuudistuksen puolustajat ja kilpailulisemmän liittovaltiomallin kannattajat tulivat liittovaltiopäivillä Etelä- ja Länsi-Saksan rikkaista osavaltioista. Syitä osavaltiotaustan vaikuttamiseen ovat epäilemättä osavaltioiden välillä vallitseva mittava poliittinen asymmetria eli erot esimerkiksi taloustilanteessa, koossa ja väestöpohjassa. Monet etelän ja lännen osavaltioista ovat itsenäisinä alueellisina yksikköinä täysin selviytymiskykyisiä, kun taas entisen Itä-Saksan osavaltiot ovat enimmäkseen velkaantuneita ja taistelevat erilaisten sosiaalisten ongelmien ja infrastruktuurinsa kehittämisen kanssa. Lisäksi asiaan epäilemättä vaikuttaa idässä entisen Itä-Saksan poliittinen perintö ja vahvan keskusjohtoisen valtion malli. Vasemmistopuolueet nauttivat juuri idän osavaltioissa vankkaa kannatusta ja näiden alueiden vasemmistopuolueissa on mukana vielä poliitikkoja, jotka vaikuttivat jo DDR:n poliittisessa järjestelmässä. Heidän poliittinen taustansa ja aatekantansa vaikuttanee todennäköisesti myös suhtautumiseen federalismiin ja vallanjakoon siten, että vahva liittovaltio ja kansalliset standardit ja yhtenäiset toimintalinjat näyttäytyvät parempana suuntana kuin osavaltioiden välisen kilpailun ja yksilöllisyyden korostaminen.

Erot Bundestagissa ja Bundesratissa käytyjen keskustelujen välillä tiivistyivät keskustelun tyyliin ja näkökulmaan. Liittopäivillä federalismiuudistuskeskustelu oli poliittisempää ja kriittisempää kuin liittoneuvostossa. Liittopäivillä oli selkeästi nähtävissä jako hallituspuolueisiin (CDU/CSU ja SPD) ja oppositiopuolueisiin (FDP, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke), sillä federalismiuudistukseen tähtäävän lakialoitteen hyväksyminen jakautui äänestyksessä näitä linjoja pitkin. Liittoneuvostossa korostui osavaltioiden oma näkökulma ja erityisesti osavaltioiden erilaiset taloudelliset lähtökohdat. Suuret ja varakkaat osavaltiot painottivat osavaltioiden oikeuksien ja riippumattomuuden lisäämistä, kun taas pienet ja vähävaraiset osavaltiot olivat huolissaan tulevaisuudestaan taloudellisina ja hallinnollisina yksikköinä. Solidaarisuuden korostaminen jälkimmäisten kohdalla kytkeytyi erityisesti liittovaltion ja muiden osavaltioiden taloudelliseen tukeen. Liittopäivillä käsiteltiin myös osavaltioiden asemaa, mutta pääpaino keskustelussa oli federalismiuudistuksen vaikutuksissa koko liittovaltiokokonaisuudelle.

Kolmantena työhypoteesina oli se, että liittovaltiota poliittisena järjestelmänä ei todennäköisesti tulla kyseenalaistamaan ja että federalismiuudistuksen tarpeellisuus tunnustetaan laajalti. Tämä työhypoteesi osoittautui aineiston tarkastelussa paikkansapitäväksi. Liittoneuvostossa tai liittopäivillä ei esitetty kannottoja liittovaltiollisen järjestelmän kumoamisen tai todella radikaalin muuttamisen puolesta. Eräät erityisesti vasemmistopuolueiden edustajien esittämät puheenvuorot liittopäivillä saattavat kontekstistaan irrotettuna vaikuttaa hyvinkin federalismivastaisilta, mutta niiden tulkinta on sidottava omaan yhteyteensä. Yhtenäisvaltiollisuutta ja vallan keskittämistä korostavat näkemykset ja puheenvuorot kumpuavat todennäköisesti paitsi Itä-Saksan lähihistoriasta myös yleisemmällä tasolla niistä poliittis-kulttuurisista suuntauksista, joita saksalaisen federalismin polkuriippuvaisen tulkinnan yhteydessä käsiteltiin. Vahvoista alueellisista identiteeteistä huolimatta Saksassa on myös poliittista valtaa keskittävien ja yhtenäisten valtiomuodostelmien perinne. Saksa on kulttuuriltaan ja kieleltään varsin yhtenäinen alue, mikä myös edistää vallan keskittymistä nimenomaan liittovaltiolle osavaltioiden sijaan. Lisäksi liittovaltion institutionaaliset rakenteet nykyisen liittotasavallan aikana ja erityisesti sadat osavaltioiden ja liittovaltion väliset yhteistyöelimet ja yhteispäätösmenettelyt ovat luoneet rakenteen, jossa liittovaltio on mukana lähes kaikessa osavaltioita koskevassa päätöksenteossa.

Federalismiuudistuksen tarpeellisuus oli myös yleisesti hyväksytty ja tunnustettu seikka. Liittohallituksen lakiesitykseen kriittisesti suhtautuneissa puheissakin todettiin silloinen poliittisen järjestelmän tila kestävämmäksi ja jonkinlainen muutos välttämättömäksi. Saksalaisen liittovaltiojärjestelmän merkittävimmiksi ongelmiksi tunnistettiin sekä liittoneuvostossa että liittopäivillä koko järjestelmän hitaus ja tehottomuus, toimivaltuuksien ja poliittisen vastuun hämärtyminen liittovaltion ja osavaltioiden välillä, liittoneuvoston liian suuri valta lainsäädäntöprosessissa sekä yleinen monimutkaisuus ja läpinäkymättömyys. Liittovaltiojärjestelmän keskeiset ulottuvuudet kuten osavaltioiden välinen taloustasapainotus ja liittovaltion osavaltioille maksamat avustukset eivät myöskään herättäneet rajua kritiikkiä siinä mielessä, että näiden tukijärjestelmien lakkauttamista ei vaadittu, vaikka erityisesti taloudellisesti vahvemmat osavaltiot omaa maksutaakkaansa kritisoivatkin. Taloustasapainotuksen lopettaminen ja toisaalta täysin puhtaan federalismin luominen olisi Saksassa nykytilanteessa todennäköisesti mahdotonta ja tällaiseen liittovaltiojärjestelmään tähtäävät aloitteet tuskin saisivat poliittista kannatusta.

Kolmantena tutkimuskysymyksenä oli se, näyttäytykö federalismiuudistus suurena saksalaisen federalismin suunnanmuutoksena. Federalismiuudistuksen ensimmäisessä osassa muutettiin kaikkiaan kahtakymmentäviittä perustuslaki Grundgesetzin artiklaa. Kuitenkin muutosten sisältöä objektiivisesti arvioidessa federalismiuudistuksen ensimmäinen osa ei todennäköisesti ollut käännteentekevä muutos

Saksan liittotasavallan poliittisen järjestelmän kannalta. Uudistuksessa toki pyrittiin selkeyttämään osavaltioiden ja liittovaltion välisiä valtasuhteita, poliittista vastuuta ja lainsäädäntöprosessia, mutta järjestelmä pysynee jatkossakin yhteistoiminnallisena ja yhteispäätöksiä tuottavana. Kuitenkin aineistossa ilmeni selvästi, että osa poliitikoista piti federalismiuudistusta erittäin merkittävänä muutoksena, joko parempaan tai huonompaan suuntaan. Osa taas korosti sitä, ettei federalismiuudistus merkitse paradigmanvaihdosta saksalaisessa federalismissa ja että muutoksella vain pyrittiin tehostamaan poliittisen järjestelmän toimintaa.

Miksi federalismiuudistuksen ensimmäisen osaan liittyvät parlamentaariset käsittelyt sitten tiivistyivät kilpailun ja solidaarisuuden ympärille? Myös keskustelun polaarinen luonne ja kiivaus herättävät kysymyksiä federalismiuudistuksen todellisesta merkityksestä. Syitä näiden teemojen esiin nousemiselle on epäilemättä monia. Vuonna 2006 aloitettu federalismiuudistus oli käytännössä ensimmäinen kerta Saksojen yhdistymisen jälkeen, jolloin liittotasavallassa käytiin parlamentaarisella tasolla syvälinen federalismikeskustelu. Aiemmin vuonna 2003 liittovaltiollisia suhteita tutkimaan asetettu parlamentaarinen komissio hajosikin erimielisyyksiin ja aiemmat liittovaltiojärjestelmän uudistamisaikeet ovat useimmiten kariutuneet. Saksan liittovaltiojärjestelmän ongelmat oli toki tiedostettu jo ennen Saksojen yhdistymistä. Poliitiikan tutkimuksen alueella käsiteltiin nk. Politikverflechtung-ilmiötä eli liittovaltion ja osavaltioiden toimivallan ja päätöksenteon yhteen punoutumista jo 1970-luvulla. Saksojen yhdistymisen yhteydessä liittotasavallassa oli pyrkimyksiä laajempaan federalismiuudistukseen, mutta käytännössä uudistus jäi liittoneuvoston äänijakauman ja EU-tehtävien päivittämisen tasolle. Tällöin viisi uutta ja täysin erilaisissa yhteiskunnallisissa oloissa kehittynyttä osavaltiota astui jo valmiiksi puutteellisesti toimivaan poliittiseen järjestelmään.

Saksojen yhdistymisestä Länsi-Saksan osavaltioille aiheutuneet kulut ovat olleet mittavia, eikä molemminpuolinen sopeutuminen ole sujunut täysin ongelmitta. Entisen Itä-Saksan erilainen poliittinen kulttuuri, heikko infrastruktuuri ja sosiaaliset ongelmat ovat herättäneet yhdistymisen jälkeen keskustelua kaikilla poliittisilla tasoilla. Liittotasavallan sisäinen poliittinen asymmetria keikahti yhdistymisessä siten, että kuilu suurten ja hyvinvoivien osavaltioiden ja pienempien ja vähävaraisten osavaltioiden välillä moninkertaistui. Tosin on huomattava, että osavaltioiden välillä oli poliittista asymmetriaa jo ennen Saksojen yhdistymistä, mikä pitkälti johtui toisen maailmansodan jälkeisestä umpimähkäisestä osavaltiojaosta.

Kilpailun ja solidaarisuuden teemat heijastelevat siten saksalaista yhteiskunnallista todellisuutta. Eri alueiden välillä vallitsevat taloudelliset ja sosiaaliset erot muodostavat vallan asymmetriaa ja erilaisia riippuvuussuhteita. Osavaltioista varakkaimmat tavoittelevat enemmän itsenäisyyttä ja pienempiä solidaarisuusmaksuja köyhemmille osavaltioille, kun taas taloudellisesti heikommalla osavaltioilla ovat huolissaan tasa-arvoisista elinolosuhteista ja omasta selviytymiskyvystään itsenäisinä taloudellisina yksikköinä. Edellisissä federalismi nähdään ehkä enemmän keinona erottautua ja luoda itsenäistä politiikkaa, kun taas jälkimmäisissä federalismi näyttää enemmän selviytymiskeinona ja tasa-arvoistamisen välineenä. Tässä kontekstissa kaksi erilaista federalismikäsitystä, yhteisvastuullinen ja omavastuuta korostava, paikantuvat juuri alueiden väliseen epätasa-arvoon ja erilaisiin poliittisiin aatemaailmoihin. Asiaan vaikuttanee myös liittotasavallan määrittely perustuslaissa demokraattiseksi ja sosiaalisesti liittovaltioksi, mikä jo osaltaan ilmentää sosiaalisuuden ja hyvinvoinnin merkitystä koko poliittista järjestelmää luonnehtivana ulottuvuutena. Liittovaltiolla on edelleen oikeus lainsäädäntöön keskeisissä sosiaalisissa ja taloudellisissa kysymyksissä yhdenvertaisten elinolosuhteiden aikaan saamiseksi.

Kyse oli näin ollen nimenomaan saksalaisesta federalismikeskustelusta, joka kytkeytyy tiiviisti sekä Saksan lähihistoriaan että nykyhetkiseen yhteiskunnalliseen tilanteeseen. Mikäli federalismiuudistusta tarkastellaan Gerhard Lehbruchin polkuriippuvaisuus-mallin kautta, se ei näyttäydä kriittisenä käännekohtana, vaan pikemminkin todisteena siitä, että radikaali liittojärjestelmän muutos merkitsisi suuria kustannuksia ja ”polulta poikkeaminen” edellyttäisi erityisesti poliittisia voimavaroja. Nähtäväksi jää, näyttäytykö Saksa jatkossakin yhtenäisenä liittovaltiona tai semisuvereenina valtiollisena järjestelmänä, jossa vain inkrementaaliset muutokset ovat mahdollisia. Todennäköisesti osavaltiorajojen muuttaminen ja osavaltioiden välisen taloustasapainotuksen purkaminen tai uudistaminen ovat seikkoja, joiden osalta keskustelu Saksassa jatkuu tulevaisuudessa ja joista voi muodostua liittovaltiollisen järjestelmän kehityksen kannalta käännteentekeviä kysymyksiä.

Federalismiuudistuksen toinen ja ehkä poliittisesti herkin osa, liittovaltion taloussuhteiden uudistaminen, on kuitenkin yhä kesken ja lopputulos avoinna. Jatkotutkimuksen aiheena federalismiuudistuksen toisen osaan liittyvät parlamentaariset keskustelut ja prosessin lopputulos olisivat merkittävä ja mielenkiintoinen aihe.

LÄHDELUETTELO

Primäriaineisto:

Bundesrat (2006), *Plenarprotokoll 820*, Berlin, Freitag., den 10. März 2006.

Bundesrat (2006), *Plenarprotokoll 824*, Berlin, Freitag, den 7. Juli 2006.

Bundesrat (2006), *Plenarprotokoll 829*, Berlin, Freitag, den 15. Dezember 2006.

(Bundesratin täysistuntopöytäkirjat ovat sähköisinä saatavissa osoitteessa:
http://www.bundesrat.de/cln_090/nn_8336/DE/parlamentsmaterial/plenarprotokolle/plpr-node.html?__nnn=true.)

Deutscher Bundestag (2006), *Plenarprotokoll 16/23*, Berlin, Freitag, den 10. März 2006.

Deutscher Bundestag (2006), *Plenarprotokoll 16/44*, Berlin, Freitag, den 30. Juni 2006.

Deutscher Bundestag (2006), *Plenarprotokoll 16/74*, Berlin, Freitag, den 15. Dezember 2006.

Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (2007), *Kommissionsprotokoll 1*, Berlin, Donnerstag, den 8. März 2007.

(Bundestagin täysistuntopöytäkirjat ovat sähköisinä saatavissa osoitteessa:
<http://dip21.bundestag.de/dip21.web/search.do;jsessionid=55CACD0FE09B54AC033A2D5B5E9155D3.dip21>)

Sekundäriaineisto:

Alasuutari, Pertti (1994), *Laadullinen tutkimus*. 3. uudistettu painos. Tampere: Vastapaino.

Anckar, Dag (2003), *Federalismens många ansikten*. Finsk Tidskrift. Kultur-ekonomi-politik. T: 253–254, 28–39.

Ball, Terence (ed.) (2003), *Hamilton, Madison, and Jay. The Federalist with Letters of “Brutus”*. Cambridge Texts in the History of Political Thought. Cambridge: Cambridge University Press.

Basta Fleiner, Lidija R. & Thomas Fleiner, (2000), *Federalism, Federal States and Decentralization*. Teoksessa Basta Fleiner, Lidija R. & Thomas Fleiner (ed.), *Federalism and Multiethnic States. The Case of Switzerland*, 1–40. Institut du Fédéralisme Fribourg Suisse. Bâle: Helbing & Lichtenhahn.

Benz, Arthur (2002), *Themen, Probleme und Perspektiven der vergleichenden Föderalismusforschung*. Teoksessa Benz, Arthur & Gerhard Lehmbuch (Hrsg.), *Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*. PVS-Sonderheft 32, 9–51. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

- Benz, Arthur (1999), *From Unitary to Asymmetric Federalism in Germany: Taking Stock after 50 Years*. Publius – The Journal of Federalism 1999:29:4, 55-78.
- Berger, Peter L. & Thomas Luckmann (1994), *Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen. Tiedonsosiologinen tutkielma*. Helsinki: Gaudeamus Kirja.
- Bermann, George A. (2001), *The Role of Law in the Functioning of Federal Systems*. Teoksessa Nicolaidis, Kalypso & Robert Howse (ed.), *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, 191-212. Oxford: Oxford University Press.
- Bessel, Richard (1997), *Germany from war to dictatorship*. Teoksessa Fulbrook, Mary (ed.), *German History since 1800*, 233-257. Lontoo: Arnold, a member of the Hodder Headline Group.
- Breton, Albert (1991), *The Existence and Stability of Interjurisdictional Competition*. Teoksessa Kenyon Daphne A. & John Kincaid (ed.), *Competition among States and Local Governments. Efficiency and Equity in American Federalism*, 37-56. Washington: The Urban Institute Press.
- Burgess, Michael (2000), *Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950-2000*. Lontoo: Routledge.
- Burr, Vivien (1995), *An Introduction to Social Constructionism*. Lontoo: Routledge.
- Carr, William (1991), *A History of Germany 1815-1990*. Neljäs painos. Kent: Edward Arnold, a division of Hodder & Stoughton.
- Chapman, Ralph J. K. (1993), *Structure, Process and the Federal Factor: Complexity and Entanglement in Federations*. Teoksessa Burgess Michael & Alain-G. Gagnon (ed.), *Comparative Federalism and Federation. Competing Traditions and Future Directions*, 69-93. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Choudhry, Sujit (2001), *Citizenship and Federations: Some Preliminary Reflections*. Teoksessa Nicolaidis, Kalypso & Robert Howse (ed.), *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, 377-402. Oxford: Oxford University Press.
- Confino, Alon (2002), *Federalism and the Heimat-Idea in Imperial Germany*. Teoksessa Umbach, Maiken (ed.), *German Federalism. Past, Present and Future*, ss. 70-90. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave.
- Conradt, David P. (1996), *The German Polity*. 6. painos. New York: Longman Publishers USA.
- De Tocqueville, Alexis, (2006), *Demokratia Amerikassa*. Helsinki: Gaudeamus Kirja / Oy Yliopistokustannus University Press Finland Ltd.
- Dreier, Horst & Fabian Wittreck (Hrsg.) (2007), *Grundgesetz. Textausgabe mit sämtlichen Änderungen und andere Texte zum deutschen und europäischen Verfassungsrecht*. Toinen painos. Tübingen: Mohr Siebeck
- Duchacek, Ivo D., (1970), *Comparative Federalism. The Territorial Dimension of Politics*. Yhdysvallat: Holt, Rinehart and Winston, Inc.

- Elazar, Daniel J. (2001), *The United States and the European Union: Models for Their Epochs*. Teoksessa Nicolaidis, Kalypso & Robert Howse (ed.), *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, 31-53. Oxford: Oxford University Press.
- Elazar, Daniel J. (1991), *Cooperative Federalism*. Teoksessa Kenyon Daphne A. & John Kincaid (ed.), *Competition among States and Local Governments. Efficiency and Equity in American Federalism*, 65-86. Washington: The Urban Institute Press.
- Elazar, Daniel J. (1987), *Viewing Federalism as Grand Design*. Teoksessa Elazar, Daniel J. (ed.), *Federalism as Grand Design. Political Philosophers and the Federal Principle*, 1-14. Lanham MD: University Press of America, Inc.
- Eskola, Jari & Juha Suoranta 1998, *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.
- Fulbrook, Mary (2002), *Democratic Centralism and Regionalism in the GDR*. Teoksessa Umbach, Maiken (ed.), *German Federalism. Past, Present and Future*, 146-171. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave.
- Gagnon, Alain-G. (1993), *The Political Uses of Federalism*. Teoksessa Burgess Michael & Alain-G. Gagnon (ed.), *Comparative Federalism and Federation. Competing Traditions and Future Directions*, 15-44. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Gergen, Kenneth J. (1999), *An Invitation to Social Construction*. Lontoo: Sage Publications Ltd.
- Grant, Alan (2004), *The American Political Process*. Seitsemäs painos. Lontoo: Routledge.
- Grimm, Dieter (1990), *Verfassung (II). Konstitution, Grundgesetze*. Teoksessa Brunner, Otto, Werner Conze & Reinhart Koselleck (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, 363-899. Osa 6. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Görner, Rüdiger (1996), *Einheit durch Vielfalt. Föderalismus als politische Lebensform*. Opladen: Westdeutscher Verlag GmbH.
- Grönros, Eija-Riitta, Haapanen Minna, Heinonen Tarja Riitta, Joki Leena, Nuutinen Liisa & Marjatta Vilkkamaa-Viitala (toim.) 2006, *Kielitoimiston sanakirja*. Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen julkaisu 140. Jyväskylä: Kotimaisten kielten tutkimuskeskus.
- Gunlicks, Arthur B. (1994), *German Federalism after Unification: The Legal / Constitutional Response*. Publius: The Journal of Federalism, 1994:24: 2, 81-98.
- Herzog, Roman (2006), *Kooperation und Wettbewerb*. Aus Politik und Zeitgeschichte. Föderalismusreform, 2006:50, 3-5.
- Hueglin, Thomas (1987), *Johannes Althusius – Medieval Constitutionalist or Modern Federalist*. Teoksessa Elazar, Daniel J. (ed.), *Federalism as Grand Design. Political Philosophers and the Federal Principle*, 15-48. Lanham MD: University Press of America, Inc.

- Jeffery Charlie (2005), *Federalism: The New Territorialism*. Teoksessa Green, Simon & William E. Paterson (ed.), *Governance in Contemporary Germany – The Semisovereign State Revisited*, 78-93. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jokinen Arja, Juhila, Kirsi & Eero Suoninen 1993, *Diskurssianalyysin aakkoset*. Tampere: Vastapaino.
- Juhila, Kirsi 1993, *Faktuaalistamisstrategiat viranomaispuheessa*. Teoksessa Jokinen Arja, Kirsi Juhila & Eero Suoninen (toim.) 1993, *Diskurssianalyysin aakkoset*, 151–188. Tampere: Vastapaino.
- Kakkuri-Knuuttila, Marja-Liisa 1999, *Retoriikka*. Teoksessa Kakkuri-Knuuttila, Marja-Liisa (toim.), *Argumentti ja kritiikki – lukemisen, keskustelun ja vakuuttamisen taidot*. Helsinki: Gaudeamus Kirja.
- Kari, Risto (2001), *Historian ABC. Kaikkien aikojen valtiot*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Katzenstein, Peter J. (2005), Conclusion: Semisovereignty in United Germany. Teoksessa Green, Simon & William E. Paterson (ed.), *Governance in Contemporary Germany – The Semisovereign State Revisited*, 283-306. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kenyon, Daphne A. & John Kincaid (1991), *Introduction*. Teoksessa Kenyon Daphne A. & John Kincaid (ed.), *Competition among States and Local Governments. Efficiency and Equity in American Federalism*, 1-33. Washington: The Urban Institute Press.
- Kommers, Donald P. (1994), *The Federal Constitutional Court in the German Political System*. Comparative Political Studies, 1994:26:4, 470-491.
- Kramer, Jutta (2005), *Federal Republic of Germany*. Teoksessa Kincaid, John & G. Alan Tarr (ed.), *Constitutional Origins, Structure and Change in Federal Countries*, 144-178. A Global Dialogue on Federalism, Volume I. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Kymlicka, Will (2005), *Federalism, Nationalism and Multiculturalism*. Teoksessa Karmis, Dimitris & Wayne Norman (ed.), *Theories of Federalism: A Reader*, 269-292. New York ja Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan Ltd.
- Laufer, Heinz (1991), *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*. 6. ja uudistettu painos. München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit.
- Lehmbruch, Gerhard (2002), *Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel*. Teoksessa Benz, Arthur & Gerhard Lehmbruch (Hrsg.), *Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*. PVS-Sonderheft 32, 53-110. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Lehmbruch, Gerhard (2000), *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*. 3. päivitetty ja laajennettu painos. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Lerman, Katharine A. (1997), *Bismarckian Germany and the structure of the German Empire*. Teoksessa Fulbrook, Mary (ed.), *German History since 1800*, 147-167. Lontoo: Arnold, a member of the Hodder Headline Group.

- McKay, David (2001), *Designing Europe: Comparative Lessons from the Federal Experience*. Oxford: Oxford University Press.
- Nelson, Ralph (1987), *The Federal Idea in French Political Thought*. Teoksessa Elazar, Daniel J. (ed.), *Federalism as Grand Design. Political Philosophers and the Federal Principle*, 109-164. Lanham MD: University Press of America, Inc.
- Noakes, Jeremy (2002), *Federalism in the Nazi State*. Teoksessa Umbach, Maiken (ed.), *German Federalism. Past, Present and Future*, 113-145. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave.
- Oates, Wallace E. (2004), *An Essay on Fiscal Federalism*. Teoksessa Baimbridge, Mark & Philip Whyman (ed.), *Fiscal Federalism and European Economic Integration*, 13-47. Lontoo: Routledge.
- Osborne, David (1988), *Laboratories of Democracy – A New Breed of Governor Creates Models for National Growth*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.
- Palonen, Kari & Hilikka Summa (toim.)(1996), *Retorinen käänne*. Teoksessa *Pelkkää retoriikkaa. Tutkimuksen ja politiikan retoriikat*, 7-19. Tampere: Vastapaino.
- Perelman Chaim, (1996), *Retoriikan valtakunta*. Tampere: Vastapaino Oy.
- Perelman Ch. & L. Olbrechts-Tyteca (1969), *The New Rhetoric. A Treatise on Argumentation*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Raunio, Tapio (2002), *Liittovaltiot. Federalismin teoria ja arki*. Tampere: Oy Yliopistokustannus University Press Finland Ltd.
- Remes, Liisa (2006), *Diskurssianalyysin perusteet*. Teoksessa Metsämuuronen Jari (toim.), *Laadullisen tutkimuksen käsikirja*, 285–374. Helsinki: International Methelp Ky.
- Riker, William H. (1964), *Federalism – Origin, Operation, Significance*. Boston & Toronto: Little, Brown and Company Inc.
- Riley, Patrick (1987a), *Three 17th Century German Theorists of Federalism: Althusius, Hugo and Leibniz*. Teoksessa Elazar, Daniel J. (ed.), *Federalism as Grand Design. Political Philosophers and the Federal Principle*, 49-84. Lanham MD: University Press of America, Inc.
- Riley, Patrick (1987b), *Federalism in Kant's Political Philosophy*. Teoksessa Elazar, Daniel J. (ed.), *Federalism as Grand Design. Political Philosophers and the Federal Principle*, 85–107. Lanham MD: University Press of America, Inc.
- Rosamond, Ben (2000), *Theories of European Integration*. The European Union Series. Wales: Palgrave.
- Rudzio, Wolfgang (2006), *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. 7. päivitetty ja laajennettu painos. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH.
- Scharpf, Fritz W. (2006), *Föderalismusreform: Weshalb wurde so wenig erreicht?* Aus Politik und Zeitgeschichte: Föderalismusreform, 2006:50, 6–11.

Scharpf, Fritz W. (1988), *The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration*. Public Administration 1988:66, 239–274.

Schmidt-Jortzig, Edzard (2005), *Reformbedürftigkeit des deutschen Föderalismus*. Aus Politik und Zeitgeschichte: Föderalismus, 2005:13-14, 6-12.

Stepan, Alfred (2005), *Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model*. Teoksessa Karmis, Dimitris & Wayne Norman (ed.), *Theories of Federalism: A Reader*, 255-268. New York & Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan Ltd

Suoninen, Eero (1993), Kielen käytön vaihtelevuuden analysoiminen. Teoksessa Jokinen Arja, Kirsi Juhila & Eero Suoninen (toim.) 1993, *Diskurssianalyysin aakkoset*, 48–74. Tampere: Vastapaino.

Von Beyme, Klaus (2007), *Föderalismus und regionales Bewusstsein. Ein internationaler Vergleich*. München: Verlag C.H. Beck oHG.

Von Beyme, Klaus (1999), *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland – Eine Einführung*. 9. ja uudelleen työstetty ja päivitetty painos. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Watts, Ronald L. (1998), *Federalism, Federal Political Systems, and Federations*. Annual Review of Political Science 1998:1, 117-137.

Whaley, Joachim (2002), *Federal Habits: the Holy Roman Empire and the Continuity of German Federalism*. Teoksessa Umbach, Maiken (ed.), *German Federalism. Past, Present and Future*, 15-41. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave.

Winkler, Heinrich August (2008), *Abschied von der deutschen Frage – Rückblick auf einen langen Weg nach Westen*. Teoksessa *Tatsachen über Deutschland*, 29-49. Frankfurt am Main: Societäts-Verlag, in Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt, Berlin.

WWW-dokumentit:

Andresen, Karen (1999), *Einheit ohne Rückgrat*. Der Spiegel 1999:39, 27.9.1999, 36. Saatavissa: <http://wissen.spiegel.de/wissen/dokument/dokument.html?id=14838364&top=SPIEGEL>. Luettu 16.9.2008.

Bundesfinanzministerium (2008), *Der Finanzausgleich unter den Ländern für die Zeit vom 01.01.2007 - 31.12.2007*. Saatavissa: http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_4480/DE/BMF__Startseite/Service/Downloads/pp/27457__vorl_C3_A4ufige_20Abrechnung_20Ausgleichsjahr_202007,templateId=raw,property=publicationFile.pdf. Luettu 13.6.2008.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2008), *Bundesstaatliche Solidarität - Finanzausgleich und Solidarpakt*. Saatavissa: <http://www.bmvbs.de/-,1663/knoten.htm>. Luettu 12.8.2008.

Bundesrat (2008a), *Mitglieder nach Ländern*. Saatavissa: http://www.bundesrat.de/cln_090/nm_42932/DE/organe-mitglieder/mitglieder/laender/laender-node.html?__nnn=true. Luettu 30.12.2008.

Bundesrat (2008b), *Arbeitsweise des Bundesrates*. Saatavissa: http://www.bundesrat.de/cIn_090/nn_8328/DE/struktur/arbeitsweise/arbeitsweise-node.html?__nnn=true. Luettu 17.10.2008.

Bundesrat (2008c), *Geschäftsordnung des Bundesrates (GO BR) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. November 1993 (Bundesgesetzblatt Teil I Seite 2007)*. Saatavissa: http://www.bundesrat.de/cIn_090/nn_9548/DE/struktur/recht/go/go-node.html?__nnn=true. Luettu 22.10.2008.

Bundesverfassungsgericht (2008), *Aufgaben, Verfahren und Organisation - Jahresstatistik 2007 – Verfahrenszahlen*. Saatavissa: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/organisation/gb2007/A-I-1.html>. Luettu 6.9.2008.

Deutscher Bundestag (2008a), *Parlament*. Saatavissa: <http://www.bundestag.de/parlament/index.html>. Luettu 6.9.2008.

Deutscher Bundestag (2008b), *Föderalismusreform I*. Saatavissa: <http://www.bundestag.de/aktuell/archiv/2007/foederalismusreform1/index.html>. Luettu 22.10.2008.

Deutscher Bundestag (2008c), *Föderalismusreform II*. Saatavissa: <http://www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus2/index.html>. Luettu 20.9.2008.

Deutscher Bundestag (2008d), *Rechtliche Grundlagen – Geschäftsordnung*. Saatavissa: http://www.bundestag.de/Parlament/funktion/gesetze/go_btg/index.html. Luettu 22.10.2008.

Government of Canada (2008), *About Canada: Provinces and Territories: Quebec*. Saatavissa: <http://geo.international.gc.ca/canada-europa/finland/about/quebec-en.asp>. Luettu 6.6.2008.

Münch, Ursula & Kerstin Meerwaldt (2002), *Politikverflechtung im kooperativen Föderalismus*. Saatavissa: <http://www.bpb.de/publikationen/T00DMQ.html>. Luettu 19.11.2007.

Renzsch, Wolfgang (2000), *Finanzausgleich und die Modernisierung des Bundesstaates: Perspektiven nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts*. Friedrich-Ebert-Stiftung: FES-Analyse: Verwaltungspolitik. Saatavissa: <http://library.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00903.htm>. Luettu 16.9.2008.

Saaranen, Anita & Anna Puusniekka 2006, *KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto* [verkkojulkaisu]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto [ylläpitäjä ja tuottaja]. Saatavissa: <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>. Luettu 11.11.2007.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2008), *Ausländische Bevölkerung*. Saatavissa: http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de_jb01_jahrtab2.asp. Luettu 20.9.2008.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2008), *Gebiet und Bevölkerung – Fläche und Bevölkerung*. Saatavissa: http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de_jb01_jahrtab1.asp. Luettu 6.6.2008.

Statistisches Bundesamt Deutschland (2008), *VGR der Länder (Entstehungsrechnung) – Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen (nominal): Bundesländer, Jahre*. Saatavissa:

https://www.genesis.destatis.de/genesis/online/dWerteabruf_Page;jsessionid=A8EF1FE2A7F202E333CB1DA97F33477E.tc22. Luettu 13.6.2008.

Lainsäädäntö ja siihen liittyvät asiakirjat:

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Textausgabe – Stand Januar 2007. Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2006), *Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes*. Drucksache 16/813, 7.3.2006.

Deutscher Bundestag (2006), *Antrag der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP. Einsetzung einer gemeinsamen Kommission zur Modernisierung der Bund- Länder-Finanzbeziehungen*. Drucksache 16/3885, 14.12.2006.