Variationen föderaler Verfassungspolitik zwischen Reform und Anpassung – ein Forschungsprogramm

Nathalie Behnke / Arthur Benz

Föderative Staaten gelten als dynamisch oder gar instabil.¹ Die Spannung von Einheit und Vielfalt, die in ihrer Verfassungsordnung angelegt ist, erzwingt ständige Anpassungen an veränderte gesellschaftliche und politische Entwicklungen im nationalen und internationalen Umfeld. In den letzten Jahrzehnten erlebten wir diese Dynamik in besonderer Weise, weil Prozesse der Globalisierung und Regionalisierung sich unmittelbar und einschneidend auf die territoriale Organisation politischer Systeme ausgewirkt haben. Viele Artikel und Länderberichte, die in den früheren Bänden dieses Jahrbuchs veröffentlicht wurden, belegen dies. Sie schildern Anpassungsprozesse in den Beziehungen zwischen den Ebenen des Staates, vielfach behandeln sie aber auch Verfassungsreformen, mit denen die Staatsorganisation, die Kompetenzverteilung oder die Finanzbeziehungen neu geregelt wurden.

Die politikwissenschaftliche Forschung erbrachte viele Einzelstudien zu Verfassungsreformen in föderativen Staaten oder in Einheitsstaaten, die einen Föderalisierungsprozess durchliefen. Es fehlt bislang aber an systematischen Untersuchungen, in denen die Ursachen von Verfassungsreformen, die Strukturen und Prozesse der Verfassungspolitik, die Bedingungen des Erfolgs oder Misserfolgs sowie die Folgen solcher Reformen ermittelt werden. Dies soll das vergleichende Forschungsprojekt leisten, das wir im Folgenden darstellen. Es wird an der Fernuniversität in Hagen durchgeführt und von der Deutschen Forschungsgemeinschaft gefördert.

1. Hintergrund der Untersuchung

Konkreter Anstoß für unsere Untersuchung ist die Beobachtung, dass moderne Staaten unter einem Anpassungs- oder Veränderungsdruck stehen. Zunehmende globale wirtschaftliche, gesellschaftliche und ökologische Interdependenzen zwischen Staaten müssen heute durch Regulierung, Standardsetzung oder Handlungskoordination jenseits des Nationalstaats bewältigt werden, um positive Externalitäten zu nutzen und negative zu vermeiden. Diese Entwicklungen stellen die Souveränität und Handlungsfähigkeit von Nationalstaaten in Frage. Gleichzeitig wirken sie sich auf das Machtgleichgewicht zwischen den staatlichen Ebenen und Institutionen aus, die in Verfassungsreformen neu bestimmt und strukturiert werden müssen.

¹ Benz, Arthur 1985: Föderalismus als dynamisches System: Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat, Opladen: Westdeutscher Verlag; Filippov, Mikhail/Ordeshook, Peter C./Shvetsova, Olga 2004: Designing Federalism: A Theory of Self-sustainable Federal Institutions, Cambridge/New York: Cambridge University Press.

In diesem Zusammenhang gewinnen Prozesse der Neuverteilung von Macht, Kompetenzen und Ressourcen zwischen zentralen und dezentralen Ebenen eine herausragende Bedeutung. Denn die Globalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft geht Hand in Hand mit einer Stärkung der regionalen Ebene, einerseits weil die wirtschaftliche Entwicklung zunehmend durch regionale Clusterbildung und Netzwerke geprägt ist, andererseits weil Menschen auf Globalisierung und die Krise der nationalstaatlichen Identität mit der Suche nach verstärkten regionalen Bindungen reagieren. Diese Prozesse tangieren das ohnehin labile Gleichgewicht in der „vertikalen“ Gewaltenteilung und -verschränkung. Mit dem Druck auf eine Dezentralisierung von Kompetenzen und Ressourcen verbinden sich Forderungen nach einer Neugestaltung der Koordinationsformen zwischen den Ebenen und zwischen den subnationalen Einheiten. Je nach Ausgestaltung der vertikalen Dimension der Staatsorganisation ergeben sich Probleme hinsichtlich der Funktionsfähigkeit des Regierungssystems, der demokratischen Legitimation und der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Integration auf nationaler und subnationaler Ebene.

In vertikal stark verflochtenen Bundesstaaten schlagen sich diese Globalisierungs- und Regionalisierungsprozesse primär in kritischen Diskussionen über die eingeschränkte Effektivität des föderativen Regierungssystems nieder: Die Problemlösungsfähigkeit der staatlichen Einheiten wird zum einen dadurch eingeschränkt, dass die Wirkungen von Aufgaben- und Problembereichen sich auch innerstaatlich nicht mehr mit Kompetenzgrenzen decken; zum anderen erzeugen zunehmende regionale Disparitäten angesichts des wohlfahrtsstaatlichen Ziels der Herstellung ausgeglichener Wirtschafts- und Sozialstrukturen einen erhöhten Koordinationsbedarf, der bei divergierenden Interessenstrukturen zu erfüllen ist. Forderungen nach Verfassungsanpassung werden daher mit der Notwendigkeit einer höheren Effektivität begründet.

In Einheitsstaaten führen die genannten Prozesse primär zur Delegitimierung zentralisierter Strukturen und unitarischer Politik. Zentral getroffene politische Entscheidungen erscheinen als bürgerfern und finden immer weniger Akzeptanz. Demgegenüber profilieren sich Regionen, die auf eine historisch gewachsene Identität verweisen können oder spezielle wirtschaftliche Entwicklungschancen eigenständig verwirklichen wollen. Zentralstaatliche Politik, die Ansprüchen auf regional differenzierte und somit den verschiedenen Bedürfnissen der Bürger entsprechende Lösungen nicht gerecht wird, sieht sich mit zunehmenden Legitimationsproblemen konfrontiert.

Eine weitere Quelle des Anpassungsdrucks auf föderale Verfassungen ist besonders in jenen Staaten von Bedeutung, die Alfred Stepan² als „coming-together federalisms“ charakterisierte. In diesen Staaten repräsentieren die Gliedstaaten nicht nur Territorien, sondern auch sich als kulturell eigenständig begreifende Gruppen, die mit unterschiedlichen Autonomie- und Repräsentationsansprüchen für Spannungen im Gesamtsystem sorgen. Da jene Gruppen für sich Sonderrechte fordern, besteht in diesen Staaten eine Tendenz zur Herausbildung eines asymmetrischen Föderalismus, der mit seiner ihm

2 Stepan, Alfred 1999: Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model, in: Journal of Democracy, Jg. 10, Nr. 4, S. 19-34.

innewohnenden zentrifugalen Tendenz die Stabilität einer föderalen Verfassung gefährden kann.³ Verfassungsprobleme werden hier als Identitätsfragen formuliert und diskutiert und sind besonders konfliktträchtig, da sie nicht nur als Verteilungs-, sondern vor allem als Wertkonflikte wahrgenommen werden.

In diesem Spannungsfeld zwischen zentripetalen und zentrifugalen bzw. kooperativen und kompetitiven Kräften, einerseits Kontinuität und Stabilität zu sichern und andererseits notwendige Veränderungen zuzulassen, stellt eine besondere Herausforderung an föderale Verfassungen dar. Dabei ist es nicht gesagt, dass Herausforderungen wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Veränderungen an die Staatsorganisation tatsächlich auf Ebene der Verfassung bewältigt werden, zumal diese grundsätzlich durch hohe Hürden gegen Veränderungen geschützt ist. Zwar gibt es Fälle erfolgreicher Reformen, die die formalen Hürden überwunden haben; umgekehrt gibt es auch Reformbemühungen, die nicht zu Änderungen des Verfassungstexts geführt, aber dennoch Wandel bewirkt haben. Schließlich kommt es auch vor, dass formale Reformen ebenso wie informale Anpassungsversuche erfolglos verlaufen. Die Problematik von Verfassungsreform, Verfassungswandel und der gleichzeitigen Notwendigkeit einer Stabilisierung der föderalen Machtbalance ist damit offenkundig.

Vor diesem Hintergrund zielt das Projekt darauf, Ursachen, Verlaufsformen, Ergebnisse und Bedingungen von Verfassungsreformen und Verfassungsentwicklungen zu ermitteln, um daraus verallgemeinerungsfähige Erkenntnisse über Chancen, Restriktionen und Gestaltungsmöglichkeiten von Verfassungspolitik in Mehrebenensystemen zu gewinnen. Wir gehen davon aus, dass diese Reformprozesse durch hochgradig interdependente Mechanismen erzeugt werden, die sich nur durch komplexe Kausalbeziehungen⁴ adäquat beschreiben lassen. Daher zielt unser Forschungsinteresse auf die Identifikation von typischen Konfigurationen und Verlaufsmustern von Verfassungsreformen in staatlichen Mehrebenensystemen, die Hinweise auf notwendige oder hinreichende Bedingungen im Zusammenwirken von Prozess- und Umweltvariablen für den Erfolg von Reformprozessen geben können.

2. Theoretische Annahmen und Analyserahmen

2.1 Begrifflichkeiten

Verfassungen haben in einzelnen politischen Systemen unterschiedlichen Regelungsgehalt, und die wissenschaftlichen Definitionen des Begriffs variieren.⁵ Für das hier vor-

3 Kymlicka, Will 2005: Federalism, Nationalism, and Multiculturalism, in: Karmis, Dimitrios/Norman, Wayne (Hrsg.): Theories of Federalism – A Reader, New York/Houndsmill: Palgrave Macmillan, S. 269-292, hier S. 278.

4 Ragin, Charles C. 2000: Fuzzy-set Social Science, Chicago/London: University of Chicago Press, S. 88-145.

5 Vgl. etwa Loewenstein, Karl 1961: Über Wesen, Technik und Grenzen der Verfassungsänderung, Berlin: de Gruyter, S. 8f.; Mohnhaupt, Heinz/Grimm, Dieter (Hrsg.) 1995: Verfassung. Zur Geschichte des Begriffs von der Antike bis zur Gegenwart. Zwei Studien, Berlin: Duncker & Humblot;

gestellte Projekt wurde der folgende Begriff zugrunde gelegt, der dem Gegenstand der Untersuchung angemessen ist, da er die Besonderheit von Verfassungspolitik erfassen soll: Unter Verfassung verstehen wir eine Zusammenfassung von Regeln, die dem normalen politischen Prozess vorausgesetzt sind. Verfassungen regeln die Herrschaftsordnung eines Staates oder staatsähnlicher bzw. zwischenstaatlicher Organisationen, die sich auf einen territorial oder funktional abgegrenzten Herrschaftsbereich erstrecken. Im Kern betreffen Verfassungsregeln die Abgrenzung der Herrschaftssphäre (Grundrechte, Souveränitätsbereich), fundamentale Ziele und Werte sowie die Organisation der Herrschaftsausübung.

Verfassungsrecht muss besonders stabil sein, weshalb es häufig durch besondere Verfahren, Quoren der Entscheidungsbeteiligung, qualifizierte Mehrheitsentscheide oder durch unabhängige Zustimmung mehrerer Akteure geschützt wird. Um aber wirklich die politische Ordnung zu stabilisieren, darf eine Verfassung auch nicht zu rigide werden, sondern muss Verfahren vorsehen, in denen sie an geänderte Umstände und Erfordernisse angepasst werden kann. Eine Verfassung legt daher üblicherweise nicht nur eine Rahmenordnung für die Politik fest, sie enthält darüber hinaus auch Regeln und Verfahrensweisen für ihre Änderung.⁶

Diese Änderungen können in verschiedenen Erscheinungsformen auftreten. Man kann formale von informellen Änderungen, inkrementelle von Totalrevisionen und explizite von impliziten Änderungen unterscheiden. Dementsprechend variiert auch die Terminologie zur Beschreibung der verschiedenen Veränderungen. Wir legen folgende Begriffe zugrunde: Im Kern des Forschungsinteresses stehen Verfassungsreformen. Darunter verstehen wir formale Verfassungsänderungen, die sich auf Teilbereiche einer Verfassung erstrecken, also nicht lediglich die Änderung einzelner oder einiger Artikel betreffen. Verfassungsreformen sind allerdings im Kontext von Entwicklungen der Verfassung zu betrachten, die sich informell oder ungeplant ergeben. Formale („explizite“) Verfassungsreformen und informelle („implizite“) Verfassungsentwicklungen führen zum Wandel einer Verfassung, die, wenn sie zu fundamentalen Änderungen des politischen Systems führen, als Verfassungstransformation betrachtet werden sollen. Letztere stellen einen Spezialfall dar und sind nicht Gegenstand unserer Untersuchung (vgl. Abbildung 1).

Preuß, Ulrich K. (Hrsg.) 1994: Zum Begriff der Verfassung: die Ordnung des Politischen, Frankfurt a.M.: Fischer; Stern, Klaus 1984: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1: Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, München: Beck, S. 84.

⁶ Hart, Herbert L. A. 1994: The Concept of Law, 2. Aufl., Oxford: Oxford University Press.

Abbildung 1: Terminologie

Verfassungswandel (<i>constitutional change</i>)	
Verfassungsänderung (<i>constitutional amendment</i>) „explizit“ nach einem formalen Verfahren	Verfassungsentwicklung (<i>constitutional evolution</i>) „impliziter“, informeller oder ungeplanter Wandel
Verfassungsreform (<i>constitutional revision</i>) Änderung gesamter Teilbereiche der Verfassung (zu- meist in besonderem Verfahren)	
Verfassungstransformation (<i>constitutional transformation</i>) fundamentaler Wandel des Charakters einer Verfassung	

Quelle: Eigene Darstellung.

2.2 Probleme der Verfassungsänderung in föderativen Systemen

Verfassungen föderativer politischer Systeme können als reale Gesellschaftsverträge betrachtet werden.⁷ Sie beruhen auf der expliziten Zustimmung ihrer konstituierenden Einheiten, die in diesem Falle nicht nur Individuen sind, sondern auch Gebietskörperschaften, etwa Länder, Regionen, Provinzen oder Staaten. Somit lassen sich Überlegungen, die in vertragstheoretischen Untersuchungen von Verfassungen enthalten sind,⁸ in besonderer Weise auf die Analyse von Verfassungswandel in föderativen Systemen anwenden.

Die übliche vertragstheoretische Betrachtung des Verfassungswandels ist jedoch in zweierlei Hinsicht unzureichend. Erstens wird nicht zwischen einer Situation der Verfassungsgebung und einer Situation der Verfassungsreform unterschieden, sondern generell das gleiche Entscheidungsproblem unterstellt. Damit wird die Problematik der Verfassungsänderung unterschätzt. Im Falle der Verfassungsgebung ist eine Zustimmung der relevanten Akteure wahrscheinlich, weil sie beim Scheitern der Verfassungspolitik in den Naturzustand zurückfallen, der zwar nicht immer so unerfreulich sein muss wie im Hobbes'schen „State of War“, aber jedenfalls mit einer wesentlich höheren ökonomischen, sozialen und politischen Unsicherheit behaftet ist als jeder konstitutionelle Zustand. Bei Verfassungsreformen hingegen ist die Alternative der konstitutionelle Status quo, der für all diejenigen attraktiver ist als ein möglicher Reformvorschlag, deren Macht oder Ressourcen durch die Reform beeinträchtigt würden. Müssen Verfassungsreformen einstimmig beschlossen werden, müsste man in fast allen Fällen ein Scheitern prognostizieren. Tatsächlich können, im Unterschied zu Staatenbündnissen, in Bundesstaaten Verfassungsreformen mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden. Angesichts der großen Zahl von Vetospielern, also von Akteuren, deren Zustimmung

⁷ Buchanan, James M./Tullock, Gordon 1962: The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy, Ann Arbor: University of Michigan Press; Buchanan, James M. 1975: The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan, Chicago u.a.: University of Chicago Press; Filippov/Ordeshook/Shvetsova 2004 (Fn. 1).

⁸ Buchanan/Tullock 1962 (Fn. 7).

erforderlich ist, muss gleichwohl die Wahrscheinlichkeit einer Reform in der Theorie als gering betrachtet werden. In der Wirklichkeit kommen Verfassungsreformen häufiger zustande als theoretisch zu prognostizieren wäre. Daher müssen das ökonomische Modell des Vertragsschlusses sowie das Vetospieler-Konzept erweitert werden.

Zweitens wird in der vertragstheoretischen Verfassungskonzeption durch die Idee der Neuverhandlung der Blick auf expliziten Verfassungswandel begrenzt. „Impliziter Wandel“, also Verfassungsentwicklung wird *ex definitione* ausgeblendet. Angesichts der Schwierigkeit einer Einigung oder Mehrheitsentscheidung spielt dieser aber eine wichtige Rolle bei der Anpassung von föderativen Systemen an veränderte Rahmenbedingungen, und Verfassungsreformen lassen sich kaum ohne das Zusammenspiel von explizitem und implizitem Verfassungswandel verstehen.⁹

Die Bedeutung von Verfassungswandel ergibt sich aus dem Verständnis von Verfassungen als unvollständige Verträge („incomplete contracts“).¹⁰ Bei deren Abschluss lassen sich nie alle zu regelnden Konflikte vorhersagen. Verfassungen sind daher notwendigerweise auf Konkretisierung angelegt. Gerade bei Fragen der föderativen Ordnung, die komplexe Aufgabenfelder betreffen, durch wirtschaftliche Veränderungen geprägte Finanzbeziehungen festlegen oder Machtverteilungen zwischen zentralen und dezentralen Einheiten und zwischen Exekutiven und Legislativen austarieren müssen, sind definitive Regeln nicht möglich. Dabei sind die Übergänge zwischen Konkretisierung und Änderung von Verfassungsnormen fließend. Dies bewirkt eine latente Instabilität von föderativen Systemen, die sich im Zusammenwirken von explizitem und implizitem Verfassungswandel auswirkt.

2.3 Verfassungspolitik

Der implizite Verfassungswandel vollzieht sich in der Arena der verfassten Politik. Je nach Ausprägung der Institutionen und der historisch entstandenen realen Politikmuster können dabei eher kooperative oder kompetitive Varianten des Wandels unterschieden werden. Ferner kommt der Rolle der Verfassungsrechtsprechung im Verhältnis zur Politik hierbei eine wichtige Bedeutung zu. Explizite Verfassungsreformen ergeben sich dagegen, der vertragstheoretischen Konzeption entsprechend, aus Verhandlungen. Sie umfassen drei Teilprozesse, die in einer engen Wechselbeziehung stehen:¹¹ Zum einen müssen die Ungleichgewichte in der föderativen Machtbalance als Verfassungsproblem erkannt und auf die politische Agenda gebracht werden („Agenda-setting“). Zum zweiten müssen Lösungsvorschläge ausgehandelt werden („Verfassungsverhandlungen“). Drittens muss nach den Regeln der Verfassungsänderung über die Vorschläge entschieden

9 Voigt, Stefan 1999: Explaining Constitutional Change: A Positive Economics Approach, Cheltenham u. a.: Elgar.

10 Farrell, Henry/Héritier, Adrienne 2007: Contested Competences in the European Union, in: West European Politics, Jg. 30, Nr. 2, S. 227-243.

11 Vgl. auch Stein, Michael B. 1997: Improving the Process of Constitutional Reform in Canada: Lessons from the Meech Lake and Charlottetown Constitutional Rounds, in: Canadian Journal of Political Science, Jg. 30, Nr. 2, S. 307-338.

den, also ein ausgehandelter Entwurf in formalen Verfahren ratifiziert werden („Ratifikation“).

Verfassungen kommen auf die Agenda der Politik, wenn Probleme oder Konflikte auftauchen, die auch innerhalb eines flexiblen konstitutionellen Rahmens nicht gelöst werden können. Konflikte können zum einen durch gesellschaftliche Entwicklungen entstehen, die zu einer Neubewertung von Zentralisierung oder Dezentralisierung von Aufgaben, Verschiebungen in den Ausgabenbelastungen der Gebietskörperschaften oder vertikalen oder horizontalen Disparitäten in deren Finanzeinnahmen führen. Zum zweiten versuchen Akteure, ihre Macht auszudehnen. In föderativen Systemen ergeben sich daraus zentripetale oder zentrifugale Tendenzen zwischen den Ebenen und zwischen Exekutiven, Parlamenten, Parteien und Interessengruppen. Wenn diese ein anerkanntes Niveau überschreiten, müssen sie durch Verfassungsreformen korrigiert werden. Drittens ergeben sich verfassungspolitische Dynamiken aus der Ebenendifferenzierung. Diese resultieren entweder aus einem Harmonisierungsbedarf der einzelnen Verfassungen oder aus Innovationszyklen, wenn Änderungen einer Verfassung in verfassungspolitische Prozesse anderer Einheiten diffundieren oder Normen von einer in eine andere Verfassung transferiert werden.

Unabhängig von den Ursachen der Verfassungsentwicklung oder der Verfassungsreform kann die Verfassungsproblematik in unterschiedlicher Weise politisiert werden:

- als Effektivitätsprobleme, wenn die Machtbeschränkung durch vertikale Gewaltenteilung als zu weitgehend bewertet wird – Indikatoren für Effektivitätsprobleme sind reale Politikblockaden oder dominante Diskurse über Entscheidungsprobleme eines politischen Systems;
- als Legitimitätsprobleme, wenn im Rahmen einer föderativen Verfassungsordnung Exekutiven und sie unterstützende Interessengruppen sich gegenüber Kontrollen durch Parlamente oder direktdemokratischen Interventionen verselbständigen oder infolge von Zentralisierung die Vertretung dezentraler Interessen bedeutungslos wird;
- als Integrationsprobleme, wenn regional konzentrierte Bevölkerungsgruppen ihre Eigenständigkeit durch Unitarisierung bedroht sehen und mehr Autonomie fordern oder wenn sie sich durch gravierende Disparitäten benachteiligt fühlen.

Effektivitätsprobleme stellen die Regeln im Verhältnis von Institutionen und Akteuren eines Regierungssystems in Frage, Legitimitätsprobleme betreffen das Verhältnis zwischen Regierenden und Regierten, Integrationsprobleme die Regeln der Beteiligung und des Ausgleichs zwischen gesellschaftlichen Gruppen oder Territorien. Dies sind alles Probleme, die zunächst in der Arena der verfassten Politik als Interessenkonflikte auftreten, aber an einem bestimmten Punkt nicht mehr innerhalb des bestehenden institutionellen Rahmens geregelt werden können und somit zu Verfassungsproblemen werden. Diese Transformation in der kollektiven Wahrnehmung von Problemen der verfassten Politik zu Problemen der Verfassungspolitik zu erklären, ist ein erstes zentrales Anliegen des Projektes.

Verfassungsänderungen beginnen also damit, dass Probleme, die sich in der Arena der verfassten Politik nicht lösen lassen, in die Arena der Verfassungspolitik verlagert und hier in einem anderen Kontext behandelt werden. Wenn sich die Probleme durch inkrementelle Entwicklung der Regelanwendung lösen lassen, beschränkt sich diese Arena auf die Verfassungsgerichte und Verfassungsexperten. Bei Verfassungsreformen umfasst sie spezifische Institutionen und Verfahren. Diese sollen es ermöglichen, grundlegende Funktionsprobleme eines politischen Systems jenseits der Interessenkonflikte, die die Probleme verursachen, zu bearbeiten und zugleich einen Konsens über neue Verfassungsregeln zu erreichen. Die Umsetzung der Agenda in einen Entwurf einer Verfassungsänderung ist als Verhandlungsprozess zu analysieren der – je nach Entscheidungsregel – auf einen möglichst weit reichenden Konsens der mit Entscheidungsrechten beteiligten Akteure der Verfassungspolitik (Vetospiele) zielt.

Dieser Verhandlungsprozess ist – folgt man gängigen Theorien zur Erklärung politischer Entscheidungen – grundsätzlich mit einem hohen Risiko des Scheiterns behaftet. Institutionentheorien begründen dies mit der Vielzahl der Vetospiele und der Pfadabhängigkeit komplexer institutioneller Konfigurationen, die in Mehrebenensystemen zweifellos gegeben sind. Auch Akteurstheorien oder Verhandlungstheorien lassen Blockaden erwarten. Demnach neigen korporative Akteure zu *bargaining*-Verhalten, weshalb Verteilungskonflikte, die grundlegende Machtressourcen wie Kompetenzen oder Finanzen betreffen, nur sehr schwer gelöst werden können. Zu erwarten sind Kompromisse oder Paketlösungen. Da in föderativen Systemen Verfassungskonflikte aber häufig mit Identitätsfragen und somit Werturteilen und konkreten Machtansprüchen verknüpft sind, sind Paketlösungen wiederum schwer zu erreichen. Vielfach ist der Status quo verglichen mit einer Verfassungsänderung für eine Minderheit von Akteuren die bessere Alternative, welche genügt, um bei qualifizierter Mehrheitsentscheidung ein Veto zu erreichen.¹² Die Tatsache, dass in föderativen Systemen dennoch Verfassungsreformen relativ häufig sind, stellt diese theoretischen Argumentationen in Frage. Offenbar spielen also weitere Faktoren eine wichtige Rolle für den Erfolg oder Misserfolg von Verfassungsverhandlungen.

Eine wichtige Bedingung für einen erfolgreichen Reformprozess ist, unserer Annahme zufolge, die Transformation der Konfliktstrukturen zwischen den beteiligten Akteuren von einem (prinzipiell unlösbaren) Interessenkonflikt über die Verteilung von Rechten, Kompetenzen oder Ressourcen in eine Suche nach (potenziell konsensfähigen) adäquaten Normen der Verteilung und Machtbalance. In Kategorien der Verhandlungstheorie müssen also Prozesse des „*bargaining*“ in den Modus des „*arguing*“ übergeführt werden.¹³ Letzterer erfordert von den Beteiligten die Berufung auf generalisierbare Interessen bei der Begründung ihrer Standpunkte, während im Modus des „*bargaining*“

12 Banting, Keith G./Simeon, Richard (Hrsg.) 1985: Redesigning the State: the Politics of Constitutional Change in Industrial Nations, Toronto: University of Toronto Press, S. 25.

13 Elster, Jon 1993: Constitutional Bootstrapping in Philadelphia and Paris, in: Cardozo Law Review, Jg. 14, Nr. 3-4, S. 549-575.

konkrete Interessen der einzelnen Akteure dominieren, die nur durch Kompromisse einander angeglichen oder durch Tauschgeschäfte ausgeglichen werden können.

Ob diese Transformation der Konfliktstrukturen durch den Übergang zur Verfassungspolitik gelingt, ist offen. Es ist möglich, dass durch die Institutionalisierung der Verfassungsreform Konfliktlinien aus der Alltagspolitik reproduziert werden. Auch kann bei solchen Verhandlungen nicht von einem Schleier der Ungewissheit, geschweige denn des Nichtwissens hinsichtlich der zukünftigen Positionen der Verhandlungspartner ausgegangen werden. Für die Chancen einer gelungenen Transformation spricht aber, dass allein die Verlagerung von Konflikten der verfassten Politik in die Verfassungspolitik per se die Konfliktstrukturen dahingehend verändert, dass nicht mehr unmittelbare Interessen an besonderen Politikzielen, sondern „konstitutionelle Interessen“ an Regeln zur Disposition stehen. Diese Regeln sind zwar an die unmittelbaren Interessen der Verhandlungspartner noch erkennbar gekoppelt, so dass – *ceteris paribus* – prognostiziert werden kann, welche Parteien von welcher Regelung mehr profitieren werden; dennoch erleichtert die Diskussion über Regeln die Abstraktion von den konkreten Auswirkungen dieser Meta-Regeln auf die Wirkungen der Regeln des Alltagsprozesses.¹⁴

Mögliche Einflussfaktoren für die Transformation der Konfliktstrukturen im Verhandlungsprozess sind somit die konstitutionellen Vorgaben und die konkrete Institutionalisierung (Zusammensetzung der Verhandlungsgremien, Kompetenzen der beteiligten Akteure, interne Organisation und Verfahrensregeln), die Zeitlichkeit des Prozesses sowie das Framing der Akteure, d.h. der normative und kognitive Referenzrahmen, in dem Verfassungsfragen definiert und behandelt werden. In welcher Form sich verschiedene Ausprägungen der genannten Variablen auf das Verhandlungsergebnis auswirken, muss empirisch ermittelt werden. Zu untersuchen ist die relative Bedeutung einzelner Variablen im gesamten Prozess sowie deren Ausprägungen. So ist beispielsweise nachgewiesen worden, dass die formale Rigidität einer Verfassung deren Änderungshäufigkeit nicht beeinflusst.¹⁵ Zu fragen wäre aber, ob nicht die Antizipation des Ratifikationsmodus das Verhalten der beteiligten Akteure im Reformprozess beeinflusst. Auch der Einfluss verschiedener Varianten der Institutionalisierung von Verfassungsprozessen

14 Vgl. Zintl, Reinhard 2004: Markt und Politik: Implizite und explizite Kollektiventscheidung, in: Czada, Roland/Zintl, Reinhard (Hrsg.): Politik und Markt, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 31-47, der zwischen „abstrakten“ und „konkreten“ konstitutionellen Interessen unterscheidet (S. 44). Wir unterstellen damit nicht, dass Akteure ohne Interessen verhandeln müssen. Abstrakte konstitutionelle Interessen verlangen lediglich eine Reflexion der Akteure über die Bedingungen kollektiven Handelns und die langfristigen Konsequenzen egoistischer Interessenverfolgung. Akteure, die insoweit „aufgeklärt“ eigene Interessen verfolgen, lassen sich auf freiwillige Selbstbindung durch Regeln ein.

15 Lorenz, Astrid 2004: Stabile Verfassungen? Konstitutionelle Reformen in Demokratien, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Jg. 35, Nr. 3, S. 448-468.

sen auf den Verhandlungsprozess ist unklar.¹⁶ Ob etwa öffentliche oder nicht öffentliche Anhörungen, kleine oder große Gremien für den „*arguing*-Modus“ von Vorteil sind und wie die richtige Mischung aus Transparenz des Verfahrens und Unabhängigkeit der Verhandellnden hergestellt wird, ist kontextabhängig.

Hinsichtlich der Akteure stellt sich erstens die Frage, inwiefern traditionelle Konfliktlinien (z.B. Parteienkonflikte, Bund-Länder-Konflikte) im Verhandlungsgremium reproduziert werden. Die Repräsentation dieser Interessen erschwert die Konsensbildung, steigert aber die Chance auf spätere Akzeptanz. Zweitens ist offen, in welchem Umfang die Hinzuziehung von Experten der Problemlösung förderlich ist. Drittens könnte die Abhängigkeit oder Unabhängigkeit der Akteure deren Verhandlungsmodus beeinflussen: „Agenten“ mit gebundenen Mandaten tendieren zu *bargaining*, während „Repräsentanten“ mit freien Mandaten sich auf *arguing* einlassen können.¹⁷ Viertens sind die Kompetenzen von Bedeutung, die einzelne Akteure oder Akteursgruppen haben. Diese können im Verlauf des Prozesses auch wechseln und beeinflussen damit die Verhandlungs- oder Überzeugungsmacht der Akteure. Nur empirisch zu erheben ist schließlich das Ausmaß des Einflusses, den das „*framing*“, d.h. die inhaltliche Definition des Verhandlungsgegenstands, die Leitideen, Routinen und das Selbstverständnis der Akteure auf den Verhandlungsprozess ausüben.¹⁸

Weiterhin könnten für den Verhandlungsverlauf der institutionelle Kontext (hierarchisches oder lose gekoppeltes Mehrebenensystem) sowie die Zeitlichkeit des Prozesses von Bedeutung sein. Zu fragen ist, ob beispielsweise hierarchische Strukturen eine Konsensfindung erleichtern und eher Zeitdruck oder ein offener Endtermin für eine Entscheidung von Vorteil ist. Eine Sequenzierung des Prozesses kann das Konfliktniveau mindern, aber auch den Blick für Externalitäten von Teil-Entscheidungen verstellen.

2.4 Bewertung der Verfassungspolitik

Die Entscheidung über den Erfolg oder das Scheitern einer Verfassungsreform fällt letztlich im Ratifikationsprozess. Die dabei geltenden Entscheidungsregeln wirken gleichsam wie ein Schatten auf die Verfassungsverhandlungen, weil in ihnen das Ziel sein muss, Entscheidungsvorschläge zu formulieren, die die erforderliche Zustimmung finden. Referenden bedeuten hier eine erhöhte Unsicherheit, der man durch breiten

Konsens der Entscheidenden wie durch intensive öffentliche Deliberation begegnen kann. In parlamentarischen Verfahren müssen oft qualifizierte Mehrheiten in zwei Kammern erreicht werden. Die Praxis, die Kräfteverhältnisse in den ratifizierenden Legislativorganen auch in Verfassungsverhandlungen abzubilden, lässt erwarten, dass in allen Phasen die möglichen Vetospieler dominieren und gesellschaftliche Interessen oder Werte keine Rolle spielen. Das erhöht die Wahrscheinlichkeit einer Ratifikation, lässt aber keine weit reichenden Reformen erwarten.

Unabhängig vom formalen Erfolg oder Scheitern einer Reform stellt sich aber die Frage nach dem „substantziellen“ Erfolg. Denkbar sind verschiedene Muster des formellen und substantziellen Erfolgs bzw. Scheiterns. Ein formal erfolgreicher Prozess kann effektiv die Verfassungsprobleme lösen oder symbolische Politik sein. Ein formal gescheiterter Prozess kann das vorläufige Aus für Problemlösungsversuche bedeuten, oder erfolgreich in informellen oder unter-konstitutionellen Prozessen weiter getrieben werden und effektive Problemlösungen generieren. Für die Frage, ob und wie substantzieller Erfolg festgestellt werden und gar vergleichend bewertet werden kann, sind also verschiedene Kriterien relevant. Dazu zählen das Ausmaß, in welchem die Verfassungsprobleme, die beim Agenda-Setting thematisiert worden waren, tatsächlich durch die Reform gelöst wurden; das Ausmaß der Veränderung – inkrementell oder fundamental; das Ausmaß der Zustimmung der Beteiligten und Betroffenen; die Geschwindigkeit und Nachdrücklichkeit der Implementation sowie die Dauerhaftigkeit der gefundenen Lösungen.

3. Fallauswahl und Methode

Die genannten Annahmen und Fragen werden in einer vergleichenden Analyse von verfassungspolitischen Prozessen in Ländern untersucht, in denen sich unterschiedliche Verfassungsprobleme stellen und in denen wir unterschiedliche Bedingungen der Verfassungspolitik beobachten können. Für den Vergleich wurden drei Ländergruppen gebildet, die jeweils einem der drei oben genannten Typen von Verfassungsproblemen – Effektivitätsprobleme, Integrationsprobleme und Legitimationsprobleme – zuzuordnen sind und zugleich gruppenintern eine gewisse Variation institutioneller und kontextueller Variablen aufweisen.

Gruppe 1: Dieser Gruppe gehören Deutschland, Österreich und die Schweiz an. In allen drei Fällen besteht ein hochgradig verflochtener Föderalismus, der über eine lange Tradition verfügt und in jüngerer Zeit häufig ob seiner Unflexibilität, Ineffizienz und Blockadeanfälligkeit kritisiert wurde. In allen drei Ländern zielten kürzlich stattgefundene Reformprozesse auf die Steigerung der Leistungsfähigkeit des politischen Systems vor dem Hintergrund der Herausforderungen an den Wohlfahrtsstaat und die Finanzpolitik.

Gruppe 2: Dieser Gruppe gehören Kanada, Belgien und Spanien an. In allen drei Fällen bestehen massive Spannungen zwischen „Nationalitäten“ und zentrifugale Tendenzen bis hin zu Separationsdrohungen einzelner Territorien. In allen drei Fällen zielten Reformbestrebungen auf Verfassungsebene in der jüngeren Vergangenheit darauf, auf

16 Elster, Jon 1998: Deliberation and Constitution Making, in: *ders. (Hrsg.): Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 97-122; Mueller, Dennis C. 1999: On Amending Constitutions, in: *Constitutional Political Economy*, Jg. 10, Nr. 4, S. 385-396.

17 Czada, Roland 1997: Vertretung und Verhandlung. Aspekte politischer Konfliktregelung in Mehrebenensystemen, in: *Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft. Eine Zwischenbilanz*, Baden-Baden: Nomos, S. 237-260; *Benz, Arthur* 2002: Vertrauensbildung in Mehrebenensystemen, in: *Schmalz-Bruns, Rainer/Zintl, Reinhard (Hrsg.): Politisches Vertrauen. Soziale Grundlagen reflexiver Kooperation*, Baden-Baden: Nomos, S. 275-291.

18 Esser, Hartmut 1996: Die Definition der Situation, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie (KZfSS)*, Jg. 48, Nr. 1, S. 1-34; Fazio, Russell H. 1986: How Do Attitudes Guide Behavior?, in: *Sorrentino, Richard M./Higgins, E. Tory (Hrsg.): Handbook of Motivation and Cognition. Foundations of Social Behavior*, Chichester u.a.: Wiley, S. 204-243.

diese Konflikte zu reagieren, sie nach Möglichkeit zu entschärfen und den Föderalstaat als Gesamtgebilde zu erhalten.

Gruppe 3: Dieser Gruppe gehören Großbritannien, Italien und Frankreich an. Alle drei Länder sind als Einheitsstaaten organisiert, in denen sich in jüngerer Zeit die Delegitimierung zentralstaatlicher Entscheidungen in zunehmenden Forderungen nach autonomen Entscheidungskompetenzen auf regionaler Ebene äußerte. In allen Ländern wurden entsprechende Reformprozesse initiiert, die den subnationalen Einheiten mehr autonome Kompetenzen zugestehen.

Hinsichtlich des institutionellen Kontexts wurden insbesondere vier Variablen berücksichtigt. Als relevant für den Vergleich föderaler Staaten werden üblicherweise das Ausmaß der vertikalen Gewaltenteilung und das Parteiensystem angesehen. Für die vergleichende Untersuchung von Verfassungsreformprozessen sind außerdem die Organisation des Regierungssystems und die konstitutionellen Vorgaben für Verfassungsreformprozesse relevant. Legt man diese vier Kriterien an, so kann man feststellen, dass sowohl innerhalb der einzelnen Gruppen als auch zwischen den Gruppen eine große Variation an institutionellen Merkmalen abgebildet ist (vgl. Tabelle 1). Die untersuchten Reformprozesse in den jeweiligen Staaten sind jeweils die jüngsten Versuche, die föderale Struktur zu verändern. Dabei handelt es sich teilweise um erfolgreiche, teilweise um gescheiterte Reformen. Die notwendige Variation der abhängigen Variable ist hierdurch gewährleistet. Die einzelnen Reformprozesse werden im Sinne vergleichender Fallstudien mit Hilfe einer Prozessanalyse untersucht, die der Aufdeckung von komplexen Mechanismen und Interaktionsprozessen dient.¹⁹

Obwohl die vergleichende Untersuchung mit neun Staaten (mit zum Teil mehrstufigen Reformprozessen) bereits relativ breit angelegt ist und über die üblichen Einzelfallstudien oder Zwei-Länder-Vergleiche weit hinausgeht, bleibt das „Small-N-Problem“ bestehen, da die Anzahl der zu untersuchenden Variablen die Anzahl der Fälle weit übersteigt. Diesem Problem wird hier durch eine fokussierte und strukturierte vergleichende qualitative Untersuchung begegnet,²⁰ bei der der Schwerpunkt des Forschungsinteresses auf der Identifikation von Mustern und der Rekonstruktion von Prozessen liegt. Auf der Grundlage dichter Fallbeschreibungen werden relevante Einflussfaktoren ermittelt, die mit Hilfe der „Qualitative Comparative Analysis“ (QCA)²¹ auf notwendige und hinreichende Bedingungen für erfolgreiche Verfassungsreformen analysiert werden.

19 George, Alexander L./Bennett, Andrew 2005: Case Studies and Theory Development in the Social Sciences, Cambridge u. a.: MIT Press.

20 George, Alexander L./McKeown, Timothy J. 1985: Case Studies and Theories of Organizational Decision Making, in: Advances in Information Processing in Organizations, Jg. 2, S. 21-58.

21 Ragin, Charles C. 1987: The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies, Berkeley u. a.: University of California Press; Ragin 2000 (Fn. 4).

Tabelle 1: Institutionelle Variation der untersuchten Fälle

	Vertikale Gewaltenteilung	Parteiensystem	Regierungssystem ^a	Rigidität der Verfassung ^b
Deutschland	Stark	gemäßigtes Mehrparteiensystem mit Regionalpartei	parl. System, überw. konsensdemokr.	3,5
Österreich	Mittel	Gemäßigtes Mehrparteiensystem, keine Regionalparteien	parl. System, überw. konsensdemokr.	3,0
Schweiz	Stark	Vielparteiensystem, keine Regionalparteien, aber vertikal differenziert	semi-präs. System, überw. konsensdemokr.	4,0
Kanada	Stark	gemäßigtes Mehrparteiensystem mit Regionalparteien, vertikal differenziert	parl. System, überw. konsensdemokr.	4,0
Belgien	Stark	Vielparteiensystem mit Regionalparteien, vertikal differenziert	parl. System, konsensdemokr.	3,0
Spanien	Mittel	gemäßigtes Mehrparteiensystem mit Regionalparteien	parl. System, überw. mehrheitsdemokr.	3,0
Frankreich	Schwach	Vielparteiensystem, keine Regionalparteien	semi-präs. System, überw. mehrheitsdemokr.	3,0
Großbritannien	Mittel	Zweiparteiensystem mit Regionalparteien	parl. System, mehrheitsdemokr.	1,0
Italien	Schwach	Vielparteiensystem mit Regionalparteien	parl. System, überw. konsensdemokr.	2,0

a) Vgl. Lijphart, Arend 1999: Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven/London: Yale University Press; b) Rigiditätsindex nach Lorenz 2004 (Fn. 15), S. 459. Der Index reicht von 1 (Änderung mit einfacher Mehrheit möglich) bis 4 (Majoritäten größer als zwei Drittel benötigt).

Quelle: Eigene Darstellung.

4. Ziel

Das Ziel des Forschungsprojektes ist es, die Dynamik von Verfassungspolitiken in föderativen Systemen besser zu verstehen und zu erklären. Wann und unter welchen Bedingungen kommen föderale Verteilungsprobleme (Macht, Ressourcen, Kompetenzen) auf die konstitutionelle Reformagenda? In welcher Form kann und sollte ein Verhandlungsprozess institutionalisiert werden? Welche Möglichkeiten und Restriktionen bieten hierfür die konstitutionell festgelegten Regeln der Verfassungsänderung? Unter welchen Bedingungen entsteht bei den beteiligten Akteuren eine deliberative Orientierung und die Bereitschaft, sich auf konstitutionelle Effizienz- und Gerechtigkeitsfragen einzulassen und dafür primäre Verteilungsinteressen hinten anzustellen? Wie wirken sich die

Ratifikationsregeln auf den Verhandlungsprozess und auf den langfristigen Reformerfolg aus? Wir wollen mit der Beantwortung dieser Fragen Bedingungen des Erfolges von Reformprozessen in ihren verschiedenen Phasen unter Berücksichtigung spezifischer Problemkonstellationen und Kontextfaktoren bestimmen, aber auch das Wechselspiel zwischen Scheitern und Erfolg, zwischen formaler Reform und informellem Wandel erforschen. Da föderative Systeme unter besonderem Anpassungsdruck zu leiden haben, ist ein vertieftes Verständnis dieser Dynamiken für die langfristige Stabilität dieser Systeme fundamental.

Darüber hinaus verfolgt das Projekt die Absicht, Studien zu Verfassungsreformen und vergleichende Föderalismusstudien zusammenzuführen und Ansätze für eine Theorie föderaler Verfassungspolitik zu entwickeln. Dies ist besonders relevant, da der augenblickliche Forschungsstand über Einzelfallstudien kaum hinausreicht. Auch sind einschlägige Theorien für die relevanten Fragen bislang nicht formuliert. Die Theoriebildung erfolgt daher induktiv durch schrittweise Abstraktionen der beobachteten Wirklichkeit. Zunächst soll mit Hilfe einer dichten Beschreibung ein umfassendes Verständnis für die situativen Bedingungen, die Kontexte, Dynamiken und Wirkungen der Reformprozesse gewonnen werden. Darauf aufbauend werden Muster der Kovariation von Bedingungen, Ausformungen des Prozesses und Ergebnissen identifiziert und schließlich fallübergreifend vergleichend gegenübergestellt. Auf diese Weise ist es möglich, zu einer allgemeinen Formulierung notwendiger und hinreichender Bedingungen für Verfassungsreformprozesse in föderalen Strukturen zu gelangen, die zugleich hinreichend differenziert sind, um unterschiedliche Problemkonstellationen oder Kontexte zu berücksichtigen.

Die Theorieentwicklung soll letztlich Anhaltspunkte für praktische Anwendung in Verfassungsreformprozessen bieten, nach denen entschieden werden kann, welche Formen der Institutionalisierung und Gestaltung von Reformprozessen besonders geeignet sind, um unter bestimmten Problemkonstellationen und Handlungsbedingungen gute Chancen für einen Reformerfolg zu schaffen.

- Benz, Arthur* 2005: Kein Ausweg aus der Politikverflechtung? Warum die Bundesstaatskommission scheiterte, aber nicht scheitern musste, in: *Politische Vierteljahresschrift (PVS)*, Jg. 46, Nr. 2, S. 207-217.
- Elster, Jon* 1995: Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process, in: *Duke Law Journal*, Jg. 45, Nr. 2, S. 364-396.
- Filippov, Mikhail/Ordeshook, Peter C./Shvetsova, Olga* 2004: *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lorenz, Astrid* 2004: Stabile Verfassungen? Konstitutionelle Reformen in Demokratien, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, Jg. 35, Nr. 3, S. 448-468.
- Lutz, Donald S.* 1995: Toward a Theory of Constitutional Amendment, in: *Levinson, Sanford (Hrsg.): Responding To Imperfection – The Theory of Constitutional Amendment*, Princeton: Princeton University Press, S. 237-274.
- Scharpf, Fritz W.* 2006: Recht und Politik in der Reform des deutschen Föderalismus, in: *Becker, Michael/Zimmerling, Ruth (Hrsg.): Politik und Recht*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 306-332.
- Voigt, Stefan* 1999: *Explaining constitutional change: a positive economics approach*, Cheltenham u. a.: Elgar.

Variationen föderaler Verfassungspolitik

- Ackerman, Bruce* 1999: Constitutional Economics and Constitutional Politics, in: *Constitutional Political Economy*, Jg. 10, Nr. 4, S. 403-412.
- Banting, Keith G./Simeon, Richard* 1985: Introduction: The Politics of Constitutional Change, in: *Banting, Keith G./Simeon, Richard (Hrsg.): Redesigning the state. The Politics of Constitutional Change*, Toronto: University of Toronto Press, S. 1-29.
- Behnke, Nathalie* 2008 (i.E.): Agenda-Setting für Verfassungsreformen, in: *Shikano, Susumu/Behnke, Joachim/Bräuninger, Thomas (Hrsg.): Jahrbuch für Handlungs- und Entscheidungstheorie*, Bd. 5: Theorien des Verfassungswandels, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.