

Stefan Köppl

**Besonderheiten, Scheitern und Erfolg von Verfassungsreformen
Überlegungen aus vergleichender Perspektive**

3-Länder-Tagung „Die Verfassung der Demokratie“
von DVPW, ÖVPW und SGPW
Osnabrück, 21.-23.11.2008

Workshop 5: Verfassungsreformen im Vergleich

Stefan Köppl M.A.
Akademie für Politische Bildung
Buchensee 1
82323 Tutzing

Tel. +49 (0) 8158 / 256-17
Fax +49 (0) 8158 / 256-6617

s.koepl@abp-tutzing.de
<http://www.apb-tutzing.de>
<http://www.stefankoepl.de>



AKADEMIE FÜR
POLITISCHE
BILDUNG TUTZING

0 Einleitung

Der systematische länderübergreifende Vergleich von Verfassungsreformprozessen steckt noch in den Kinderschuhen.¹ Ein länderübergreifender Vergleich von Verfassungs(reform)politik fehlte bis vor ein paar Jahren gänzlich.² Insbesondere die politischen Entscheidungsprozesse, die Reformen (oder ihrem Scheitern) vorangehen, werden zu sehr links liegen gelassen. Analytische Instrumentarien für einen systematischen Vergleich von Verfassungsreformprozessen fehlen daher weitgehend.³ Erforderlich sind daher primär konzeptionelle Vorarbeiten, an denen sich spätere Fallstudien orientieren können, die wiederum Voraussetzung für den komparativen Zugriff sind.

Der vorliegende Beitrag versucht eine Kombination aus konzeptionellen Überlegungen und ersten empirischen Befunden, die einem laufenden international vergleichenden Projekt über Verfassungsreformprozesse bzw. -reformversuche in Deutschland, Kanada, Italien und der Schweiz entstammen.

Ausgehend von einem Instrumentarium für die vergleichende Analyse von Verfassungsreformprozessen widmet sich der Beitrag den Besonderheiten solcher Prozesse, die sich vor allem aus den formal und informal hohen Konsenshürden, der Vorgehensweise und den behandelten Themen ergeben. Für die Frage nach Erfolg und Scheitern von Verfassungsreformprozessen, liefert ein Blick in die Empirie instruktive Hinweise und legt nahe, dass besonders „große Würfe“ vom Scheitern bedroht sind, während begrenzte Reformen erfolgversprechender sind.

1 Ein Instrumentarium zur vergleichenden Analyse von Verfassungsreformprozessen

Für die Analyse von Verfassungsreformen oder deren Scheitern bietet sich als Basis der von Fritz W. Scharpf und anderen entwickelte „Werkzeugkasten“ des sog. „akteurzentrierten Institutionalismus“ an.⁴ „In diesem Ansatz werden Ergebnisse von Politik erklärt als Ergebnis kollektiver Handlungen von individuellen und korporativen Akteuren, deren Interessendefinitionen und Strategien durch institutionelle Regeln, Normen und kognitive Orientierungen beeinflusst werden.“⁵

¹ An der von Schultze 1997a (S. 502) geschilderten Lage hat sich auch in den letzten zehn Jahren substanziell wenig verändert. Allerdings beginnt man sich dem Thema in letzter Zeit zuzuwenden (DVPW-Kongress 2006, Drei-Länder-Tagung 2008).

² Erfreuliche Studien neueren Datums sind z.B. Kaiser 2002 und Lorenz 2004, Lorenz 2008.

³ Vgl. für einen ersten Vorschlag (wie auch zum Folgenden) Köppl 2007, für die erste Anwendung einer Vorstufe davon im Vergleich mehrere Verfassungsreformprozesse innerhalb eines Landes Köppl 2003(a+b).

⁴ Scharpf 2000.

⁵ Benz 2000, S. 155.

Besonders interessant für die Analyse von Verfassungsreformprozessen macht den akteurzentrierten Institutionalismus, dass auf seiner Basis die Theorie der Politikverflechtungsfälle⁶ entwickelt wurde. Sie versucht eine Erklärung für die besondere Schwierigkeit institutioneller Reformen zu liefern, sogar in Situationen, in denen nahezu alle Beteiligten mit dem institutionellen Status quo unzufrieden sind.

Die Konstellation der Politikverflechtungsfälle lässt sich als Zusammenspiel dreier Faktoren begreifen: Erstens sind die Hürden für eine Veränderung des Status quo sehr hoch; idealtypisch ist Einstimmigkeit erforderlich. Zweitens verhalten sich die Akteure rational-egoistisch, sind also nur auf ihren eigenen Vorteil bedacht, ohne Rücksicht auf das Gemeinwohl. Aus diesen beiden Faktoren ergibt sich, dass Veränderungen des Status quo nur Pareto-optimal möglich sind (also nur, wenn dadurch keiner der Teilnehmer schlechter gestellt wird – ansonsten würde der Verlierer der Reform diese mit seinem Veto verhindern). Sind die Präferenzen der Akteure wiederum sehr heterogen, wird das Repertoire Pareto-optimaler Veränderungen sehr klein und schnell ausgeschöpft. Wenn drittens der Status quo kein „Verfallsdatum“ besitzt, sondern nur ohne Entscheidung über eine Veränderung weiterbesteht, ist die Falle komplett: Weder ist eine Rückkehr in den regellosen Zustand möglich noch die Veränderung der Regeln. Man ist in dem unbefriedigenden Zustand gefangen und kann weder vor noch zurück. Die Beschreibung der Politikverflechtungsfälle erinnert besonders an Fälle, in denen institutionelle Reformen lange diskutiert und gewünscht werden, aber dennoch äußerst schwierig, wenn nicht unmöglich zu sein scheinen. Somit kann die Theorie der Politikverflechtungsfälle Anregung für die Analyse von Verfassungsreformprozessen und insbesondere für gescheiterte Versuche geben.

Aus der Orientierung am akteurzentrierten Institutionalismus und an der Theorie der Politikverflechtungsfälle ergibt sich eine Reihe von zu untersuchenden Faktoren, die in einem Analyse-raster für Verfassungsreformprozesse zu berücksichtigen sind. In seiner Grobstruktur umfasst es acht Punkte:

- die Verfassungsvorgeschichte;
- die rechtlichen Rahmenbedingungen;
- den politischen Kontext;
- die zu lösenden Probleme und die diskutierten Themen;
- die Vorgehensweise;
- die Akteurkonstellation (darin: Akteure, Positionen und Interaktionsform);
- den Ablauf;
- das Ergebnis.

⁶ Scharpf 1985.

1.1 (Verfassungs-)Vorgeschichte

Die Anpassung von Verfassungen an sich wandelnde Rahmenbedingungen kann ohne formale Änderung der entsprechenden Regelungen geschehen, wie durch Neuinterpretation auf dem Wege der Rechtsprechung. Informale Verfassungskonventionen können sich ebenfalls wandeln, allerdings nur in einem von den formalen Regelungen offen gelassenen Spielraum. Substantielle Anpassungen des Institutionensystems durch Verfassungsreformen, wie sie hier untersucht werden sollen, erfordern hingegen auch Änderungen des Verfassungstextes.

Verfassungstexte haben allerdings ihre Vorgeschichte. Bei der Untersuchung von Änderungsversuchen darf somit die Pfadabhängigkeit politischer Prozesse nicht außer Acht gelassen werden. Ereignisse, die zu einem bestimmten Zeitpunkt stattgefunden haben, prägen die Ereignisse, die danach stattfinden, mit – in der Begrifflichkeit des akteurzentrierten Institutionalismus: sie gehören zum bzw. prägen den institutionellen Kontext für nachfolgende Prozesse. Eine völlige Rückkehr in einen Status quo ante ist nicht möglich.⁷

Der Hinweis auf die Pfadabhängigkeit politischer Prozesse bzw. die Vorgeschichte von Reformdiskussionen mag aus wissenschaftlicher Perspektive banal sein; dennoch scheinen immer wieder Akteure (auch Experten juristischer oder politikwissenschaftlicher Provenienz) der Vorstellung anzuhängen, man könne Institutionenordnungen gleichsam auf dem Reißbrett entwerfen.

Konkret ist unter diesem Punkt des Analyserasters u.a. danach zu fragen, inwieweit bereits Verfassungswandel (formal oder informal) im Vorfeld stattgefunden hat bzw. ob sich Bestandteile der Verfassungsordnung so verfestigen konnten, dass sie als unantastbar gelten.

So könnte argumentiert werden, dass eine Reform umso erfolgreicher ist, je mehr die betreffende Verfassung schon im Laufe der Zeit angepasst wurde – denn dann wäre der erforderliche Schritt zur Problem lösenden Reform weg vom Status quo weniger groß als ohne vorhergehende Anpassung. Dieser Überlegung könnte aber entgegen gehalten werden, dass der Problemdruck bei lange ausgebliebener Anpassung größer sein und folglich eine Einigung der Akteure begünstigen müsste. Welcher dieser Überlegungen der Vorzug zu geben ist, wäre an der Empirie zu überprüfen.

1.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Resultat eines Teils der (Verfassungs-)Vorgeschichte sind die rechtlichen Rahmenbedingungen, in denen die zu untersuchenden Verfassungsreformprozesse ablaufen. Dazu gehören in erster Linie die „harten“ formalen rechtlichen Normen, kodifiziert in Verfassungen, Geschäftsordnungen etc. Verfassungsänderungen sind meist besonderen Regelungen unterworfen, in

⁷ Kaiser 2002, S. 109-111. So können einmal errichtete hohe Hürden zur Verfassungsänderung auf Jahrzehnte hinaus weitere Reformversuche massiv erschweren, wie dies der Fall Kanada lehrt. Auch können bestimmte inhaltliche Vorschläge aufgrund einer speziellen „Verfassungskultur“ oder historischer Erfahrungen von vorneherein diskreditiert sein.

Deutschland z. B. Zweidrittelmehrheiten von Bundestag und Bundesrat.⁸ Der somit erhöhte Konsensbedarf unterscheidet die politischen Prozesse, die ihnen vorausgehen, von „normaler“ Gesetzgebung. Diese rechtlichen Rahmenbedingungen sind schon deshalb wichtig, weil sie mit den Zustimmungserfordernissen zumindest die institutionellen und indirekt auch die parteipolitischen Veto-Spieler definieren, die im Prozess zu berücksichtigen sind.

Eine erste Überlegung zu diesem Punkt ist naheliegend: Je restriktiver die rechtlichen Hürden für eine Verfassungsreform sind, desto schwerer wird sie zu erreichen sein.⁹

Dass dies aber nur die eine Seite der Medaille ist und die Schwierigkeit einer Verfassungsänderung auch von anderen Faktoren im politischen Kontext (wie politische Mehrheitsverhältnisse) abhängt, ist unschwer ersichtlich. So wird z.B. das deutsche Grundgesetz als eher schwer zu ändernde Verfassung eingestuft, was aber mit dem gegenläufigen empirischen Befund zahlreicher Grundgesetzänderungen kollidiert.¹⁰ So wichtig die rechtlichen Rahmenbedingungen also auch sind, muss die Analyse eines Verfassungsreformprozesses doch weit über sie hinausgehen.

1.3 Politischer Kontext

Für die Analyse von Verfassungsreformprozessen ist folglich auch der politische Kontext mit einzubeziehen. Hier hilft das Konzept der Arena weiter: „Als Arena sei ein institutionell abgrenzbarer Interaktionszusammenhang bezeichnet, der sich auf eine spezifische Aufgabenstellung bezieht.“¹¹ Eine spezifische Aufgabenstellung kann auch die Bearbeitung einer Verfassungsreform sein. Dabei müssen für die Analyse auch außerhalb der betreffenden Arena liegende Faktoren berücksichtigt werden, soweit sie Einfluss auf die untersuchte Arena haben. Da stets mehrere Themen auf der politischen Agenda gleichzeitig bearbeitet werden, existieren im politischen Alltagsgeschäft stets zahlreiche Arenen nebeneinander, die wiederum durch die politischen Akteure (Individuen, Parteien oder Institutionen), die gleichzeitig in mehreren Arenen handeln, verknüpft sind (Arenenverflechtung bzw. Arenenkopplung¹²). Dies muss zur Erklärung des Verhaltens der Akteure herangezogen werden: Das in einer Arena irrational und unverständlich erscheinende Verhalten eines Akteurs kann nämlich oft mit Begebenheiten in anderen Arenen erklärt werden.¹³

⁸ Für die internationale Bandbreite der Regelungen zur Verfassungsänderung vgl. Lijphart 1999, S. 218-223.

⁹ So Lutz 1994 und Lijphart 1999. Vgl. zu einer kritischen Überprüfung Lorenz 2005.

¹⁰ Busch 1999.

¹¹ Benz 1992, S. 153.

¹² Benz 2000.

¹³ Tsebelis 1990. Vgl. auch Benz (1992, 1998, 2000, 2003).

Scheitern oder Erfolg einer Verfassungsreform hängen folglich nicht nur von verfassungspolitischen Differenzen oder Übereinstimmungen der Akteure ab, die in der Arena „Verfassungsreform“ aufeinandertreffen, sondern auch von „sachfremden“ Faktoren, die aus anderen Arenen herrühren. Diese können für das Scheitern einer Reform entscheidend sein oder sie erst ermöglichen, wenn verfassungspolitische Fragen mit anderen policy-Bereichen verknüpft und zu Paketlösungen verschnürt werden.

Konkret wird mit der Arena „Verfassungsreform“ meist mindestens der Parteienwettbewerb um Wählerstimmen und Regierungsmacht gekoppelt sein: Die Akteure, die im Verfassungsreformprozess miteinander verhandeln und eventuell auch Kompromisse schließen müssen, sind gleichzeitig Konkurrenten um die Wählergunst. Essentiell bei der Betrachtung dieses Faktors sind z.B. der zeitliche Abstand zu den nächsten Wahlen und die taktischen Möglichkeiten und Erfolgsaussichten der einzelnen Akteure. Auch die Konfliktlinie zwischen Regierungsmehrheit und Opposition wird nicht auszublenden sein, ebenso wenig wie die Zusammensetzung einer Regierungskoalition, denn hier können einzelne Koalitionspartner das Verhalten des bzw. der anderen durch die Drohung mit Koalitionsbruch beeinflussen.

Hinzu kommt die Möglichkeit, dass einzelne Ereignisse, z.B. Wahlen oder andere „externe Schocks“, sich auswirken: Krisen können ein Reformfenster öffnen, indem sie den Problemdruck offen legen bzw. verschärfen, das Konfliktniveau zwischen den Akteuren senken und außergewöhnliche Politikentscheidungen ermöglichen.¹⁴

1.4 Themen und Probleme

Zentrales Element jedes politischen Prozesses ist das in Frage stehende Thema (Issue). Hier gibt es eher „technische“ Issues, die weniger konflikträftig sind. Bei Themen redistributiver Politik geht es um die Begünstigung oder Belastung bestimmter Bevölkerungsgruppen, die wiederum Parteiklientel sein können. Ebenso können Issues mehr oder weniger mit Werten aufgeladen sein bzw. Weltbilder betreffen. Die Themen in Verfassungsreformprozessen sind institutionelle Arrangements, die z.B. das Verhältnis zwischen Staat und Bürgern sowie den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess regeln sollen (vgl. unten).

Für die Frage, welche dieser Regelungen überhaupt als änderungswürdig diskutiert werden, ist es entscheidend, welche Probleme damit beseitigt werden sollen. Die Reihe der diskutierten Maßnahmen ist damit ein Spiegel der wahrgenommenen Probleme. Nur perzipierte Probleme können über eine Verfassungsreform zu lösen versucht werden. „Objektive“, aber von den Akteuren nicht perzipierte Probleme kommen nicht auf die Agenda und sind hier folglich für die Analyse eines Reformprozesses irrelevant. Es genügt empirisch festzustellen, welche Probleme faktisch diskutiert werden, unabhängig von „richtiger“ oder „falscher“ Perzeption. Allerdings kann dasselbe Phänomen von einigen Akteuren als Problem wahrgenommen wer-

¹⁴ Keeler 1993.

den kann, von anderen hingegen nicht, was eine Quelle für Streitpunkte darstellt. Die Problemdefinition wird sich also von Akteur zu Akteur unterscheiden und seine inhaltliche Position beeinflussen (siehe unten).

1.5 Vorgehensweise

Unabhängig von den rechtlichen Rahmenbedingungen sind mehrere unterschiedliche Vorgehensweisen bei einer Verfassungsreform denkbar:¹⁵

- Theoretisch könnte auch ein einzelner Akteur (etwa eine Partei) für sich einen Reformvorschlag ausarbeiten, diesen in das formale (Gesetzgebungs)Verfahren einspeisen und sich damit durchsetzen – also ohne besondere Vorgehensweise oder besonderes Verfahren. Diese Variante dürfte allerdings selten sein und setzt die entsprechenden Rahmenbedingungen voraus.
- Es kann vor oder neben dem eigentlichen Verfahren Konsultationen bzw. Konsensgespräche der Akteure geben, begründet durch die große Bedeutung des Vorhabens. Die so gebildete Reformkoalition setzt den gefundenen Kompromiss dann im Verfassungsänderungsverfahren durch.
- In den meisten Fällen werden besondere Kommissionen eingesetzt, die eine Verfassungsreformvorlage erarbeiten sollen. Hierbei kann es sich eher um Expertengremien handeln, die der Politik lediglich einen Vorschlag unterbreiten, oder um politisch besetzte Kommissionen, in den die Akteure bereits das Ergebnis aushandeln.
- Die Akteure können spezielle Verfahren vorgeben, die z. B. den Diskurs mit der Zivilgesellschaft fördern sollen, um dem Projekt mehr Legitimität zu verleihen.
- Es können spezielle Hürden aufgestellt werden, z.B. ein konsultatives (dann aber faktisch doch bindendes) Referendum. Dies kann so weit gehen, dass für die Verfassungsreform extra ein gesondertes Verfahren installiert wird.

Die konkrete Ausgestaltung des gewählten Vorgehens spielt wegen der Pfadabhängigkeit politischer Prozesse eine wichtige Rolle: An bestimmten Punkten des Verfahrens (z.B. in Kommissionen) können wichtige Richtungsentscheidungen getroffen werden, die für die spätere Diskussion prägend sind. Reformkommissionen wie z. B. der europäische Verfassungskonvent können ein nicht zu unterschätzendes *Agenda-Setting* für den weiteren Prozess leisten. Hier ist die Frage essentiell, ob die Ergebnisse wieder aufgeschnürt werden (können) oder nur als Paket verabschiedet werden können. Zudem werden mit der gewählten Vorgehensweise manchmal auch institutionell wichtige Weichen gestellt, z.B. mit der Errichtung von Veto-Positionen und Hürden, die rein formal nicht erforderlich wären, sich aber mitunter als entscheidend erweisen.

¹⁵ Vgl. dazu auch die Unterscheidung von Schultze 1997a (s. unten).

1.6 Akteurkonstellation

Die bisherigen Punkte ergeben Elemente der Akteurkonstellation¹⁶, in der schließlich der Verfassungsreformprozess im engeren Sinne abläuft. Die maßgeblichen Akteure, ihre Positionen und die Interaktionsform kommen noch hinzu. Über die inhaltlichen Positionen werden die Akteure zueinander in Beziehung gesetzt, zunächst für die Arena „Verfassungsreform“; die komplette Akteurkonstellation ergibt sich allerdings erst durch Einbeziehung der mit ihr gekoppelten Arenen (s. oben), in denen die Fronten mitunter ganz anders verlaufen.

1.6.1 Akteure und ihre Positionen

Grundsätzlich wird im akteurzentrierten Institutionalismus von rational und intentional handelnden Akteuren ausgegangen. Allerdings kann nicht unterstellt werden, dass die Akteure über vollständige Informationen und fehlerfreie Verarbeitungskapazitäten verfügen, so dass sie in der Lage sind, die „objektiv“ beste Handlungsweise zu finden. Vielmehr handeln Akteure unter den Bedingungen unvollständiger und durch eigene WahrnehmungsfILTER verzerrter Information sowie aufgrund subjektiv bewerteter Situationsdeutungen und Handlungsoptionen (*bounded rationality*¹⁷) Ebenso spielen nicht nur das Eigeninteresse, sondern auch normative Faktoren wie Werte und Einstellungen eine wichtige Rolle bei der Bestimmung der zu verfolgenden Ziele.

Folglich müssen bei der Analyse drei Faktoren mit einbezogen werden müssen, die Scharpf „Handlungsorientierungen“ nennt:¹⁸ Erstens Bezugseinheiten (Individuen handeln in repräsentativer Funktion); zweitens kognitive Orientierungen (d.h. korrektes oder auch vermeintliches Wissen der Akteure; drittens Präferenzen, die in vier Bausteine zerlegbar sind (Eigeninteressen, normative Rollenerwartungen, Identität, Interaktionsorientierungen).

Die durch all diese Faktoren „getrübte“ Rationalität hat Konsequenzen für die Art der Interessenverfolgung der Akteure, etwa wenn kurzfristige gegenüber langfristigen Interessen „irrationalerweise“ bevorzugt werden. Auch ist in verfassungspolitischen Fragen davon auszugehen, dass die beteiligten Akteure grundsätzlich zunächst ihre Eigeninteressen verfolgen.

Der Begriff „Akteur“ wird dabei als Sammelbegriff verwendet und beinhaltet sowohl Individuen wie auch kollektive und korporative Akteure¹⁹. Dort, wo die Komplexitätsreduktion zu korporativen Akteuren problematisch ist, ist sie auch problematisch für den Verhandlungs- und Entscheidungsprozess und muss in der Analyse thematisiert werden. Z.B. ist der Kompromiss unter Verhandlungsführern nur etwas wert, wenn die Parteien ihnen wirklich folgen, d.h. wenn ihr Mandat „belastbar“ ist. Das ergibt folgende Überlegung: Bei hoher Kohäsion aller Akteure

¹⁶ Scharpf 2000, S. 128f.

¹⁷ Simon 1985.

¹⁸ Vgl. Scharpf 2000, S. 110-122 und S. 148-158.

¹⁹ Bgl. Scharpf 2000, S. 95-110.

stehen die Chancen für die Umsetzung eines Kommissionsergebnisses gut, bei geringer Kohäsion schlecht bzw. die eigentlich entscheidende Phase verschiebt sich in die (parlamentarische) Ratifikation. Es ist also anzunehmen, dass belastbare Verhandlungsmandate günstig für die Erfolgchancen von Verfassungsreformprozessen sind. Je kohärenter die beteiligten Akteure sind, desto leichter ist das Schnüren und Durchsetzen von Kompromisspaketen.

Interessant sind insbesondere diejenigen Akteure, die – auch in Koalitionen mit anderen – eine Verfassungsreform verhindern können, ergo: Veto-Spieler.²⁰ Sogenannte institutionelle Veto-Spieler verfügen über ein formal (in der Verfassung) festgelegtes Veto-Recht. Dagegen können parteipolitische Veto-Spieler eine Entscheidung zwar nicht de jure verhindern, wohl aber de facto durch Geltendmachung ihres politischen Gewichts. Die Unterscheidung zwischen institutionellen und parteipolitischen Veto-Spielern bei Tsebelis ist zwar trennscharf aufgrund des Kriteriums „von der Verfassung definiert“, hilft aber bei der konkreten Analyse komplexer Verfassungsreformprozesse wenig weiter. Ob nun der Bundesrat oder die entsprechende Partei(enkoalition) mit der Mehrheit darin als Akteur miteinbezogen wird, läuft für die Analyse des politischen Prozesses auf dasselbe hinaus. Die Unterscheidung von Veto-Spielern muss also weit differenzierter erfolgen, wie es Heidrun Abromeit und Michael Stoiber vorgeschlagen haben:²¹ Sowohl müssen die institutionellen Veto-Spieler anhand ihrer konkreten Position im Entscheidungsprozess als mitgestaltende bzw. nur mit einem nachträglichen Vetorecht ausgestattete oder bedingte Veto-Spieler begriffen, als auch gesellschaftliche Akteure wegen ihrer mitunter vorhandenen quasi-Blockademacht als situative Veto-Spieler (siehe oben) in die Analyse miteinbezogen werden.

Generell ist anzunehmen: Je größer die Anzahl der Veto-Spieler ist und je höher ihre Kohärenz, desto unwahrscheinlicher wird eine Reform. Allerdings reicht die bloße Feststellung der Anzahl der Veto-Spieler nicht aus, die Analyse muss tiefer gehen: Es kommt auch darauf an, wie die Akteure ihr Veto-Potential einsetzen.²² Nicht immer ist davon auszugehen, dass Veto-Spieler jede politische Entscheidung blockieren, wenn sie nicht genau ihren Präferenzen entspricht. Auch die „konstruktive“ Beeinflussung des Prozesses ist eine Option. Konstruktives Verhalten von Veto-Spielern ist zu erwarten, wenn die Rahmenbedingungen ein Veto als illegitim oder wenig opportun erscheinen lassen. Die Vermutung, dass eine hohe Anzahl an Veto-Spielern die Chancen einer Reform vermindert, ist also dahin gehend zu differenzieren, dass dies nur bei egoistischem bzw. kompetitivem Verhalten gilt. Je mehr Akteure sich konstruktiv verhalten, desto größer sind die Erfolgchancen.

²⁰ Tsebelis 2002.

²¹ Vgl. Abromeit / Stoiber 2006, S. 70-73.

²² Benz 2003.

1.6.2 Interaktionsform: Verhandlung

Verfassungsreformen haben in den meisten Fällen zwei Hürden zu überwinden: Zum einen sind oft besondere Verfahren zur Verfassungsänderung vorgesehen, die sich vom normalen Gesetzgebungsprozess unterscheiden. Dies erfordert die Organisation einer Unterstützungscoalition, die groß genug ist, um die entsprechenden Hürden zu überwinden. Zum anderen wird es von den Akteuren oft für erstrebenswert gehalten, einen möglichst breiten Konsens der wichtigsten politischen und gesellschaftlichen Kräfte herzustellen, um die Akzeptanz und Legitimität der Verfassung aufrechtzuerhalten. Die Breite dieses wünschenswerten Konsenses geht dabei meistens über die zur Erfüllung der formalen Anforderungen notwendigen Mehrheiten hinaus²³ - bis hin zu dem Versuch, einen Allparteienkonsens herzustellen.

De facto setzt eine weitgehende Reform der Verfassung eines Landes folglich die Einigung der wichtigsten Kräfte seines politischen Systems voraus. Eine relativ kleine Gruppe politischer Kräfte kann somit eine solche Reform blockieren, wenn sie entweder zusammen stark genug sind, um die Erfüllung der formalen Anforderungen durch die Reformwilligen zu verhindern oder einen so großen Anteil der Bevölkerung repräsentieren, dass aus normativen bzw. legitimatorischen Gründen auf die Reform verzichtet wird, um die Verfassung als Ganzes nicht zu beschädigen – selbst wenn sie nach formalen Gesichtspunkten gegen die Minderheit durchgesetzt werden könnte.

Es scheint daher das Scharpfsche Konzept nicht zu überdehnen, wenn Verfassungsreformprozesse als Zwangsverhandlungssysteme betrachtet werden, als „Konstellationen, in denen die Parteien entweder aus realen oder aus rechtlichen Gründen nicht dazu in der Lage sind, ihre Ziele durch einseitiges Handeln zu erreichen, und in denen gemeinsames Handeln von der (annähernd) einstimmigen Billigung aller beteiligten Parteien abhängt.“²⁴ Das „annähernd“ in diesem Satz trifft genau die Bedingungen, die bei einer Verfassungsreform gelten.

Verhandlungsprozesse können in zwei Idealtypen unterschieden werden, je nachdem welche Problemdimensionen im Vordergrund stehen bzw. welche Kommunikationsmodi feststellbar sind: Verhandeln vs. Argumentieren bzw. distributives *Bargaining* vs. Problemlösen.²⁵ Aus oben genannten Gründen ist anzunehmen, dass auch bei Verfassungsreformen im Wesentlichen der Verhandlungsmodus *Bargaining* zum Tragen kommt. Damit unterscheidet sich Verfassungsreformpolitik in der Funktionslogik nicht grundlegend von „normaler“ Politik (unter Umständen nur durch die höheren Hürden).

²³ Benz 1993, S. 885; Banting / Simeon 1985, S. 20.

²⁴ Scharpf 2000, S. 244.

²⁵ Scharpf 2000, S. 219-229

1.7 Ablauf und Ergebnis

Aufgrund des Prozesscharakters von Politik muss in einer Analyse von Verfassungsreformprozessen auch der Ablauf untersucht und ggf. zur Erklärung herangezogen werden. Das Ergebnis ist nicht in der Ausgangssituation gleichsam vorprogrammiert vorhanden. Ereignisse im Verlauf des Verfassungsreformprozesses können sich prägend auf das Ergebnis auswirken, Gelegenheitsfenster sich öffnen oder schließen, die Positionen der Akteure oder auch ihre personelle Vertretung sich ändern.

Schließlich ist das Ergebnis eines Verfassungsreformprozesses zu analysieren. Hierfür kommen zunächst zwei Möglichkeiten in Frage:²⁶

- formaler Erfolg: Die Verfassung wird geändert;
- Scheitern: Es kommt zu keiner Verfassungsänderung.

(1) Kommt es zu einem formalen Erfolg, d.h. wird der Verfassungstext geändert, so sind folgende Untervarianten dieses Ergebnisses denkbar:

- Alle Punkte, die zu Beginn des Verfassungsreformprozesses anvisiert waren, erfahren eine wesentliche Änderung (voller Erfolg).
- Alle anvisierten Punkte erfahren eine Änderung, aber nur in Teilbereichen sind diese wesentlich. In den übrigen Bereichen gibt es zwar formale Änderungen, die aber keine oder nur eine geringe Veränderung im Vergleich mit dem Status quo bedeuten (Teilerfolg).
- Alle anvisierten Punkte erfahren eine Änderung, aber in keinen Bereichen gibt es eine wesentliche Abkehr vom Status quo (Pseudoerfolg).
- Nur in einzelnen Punkten kommt es zu einer Änderung. Andere bleiben unberührt. Bei den geänderten Punkten gibt es wieder die Möglichkeiten entweder einer wesentlichen Veränderung oder einer nur redaktionellen Änderung ohne Auswirkungen (= Teilerfolg bzw. Pseudoteilerfolg).

(2) Ist der Verfassungsreformprozess gescheitert, d.h. es kommt zu keiner Änderung des Verfassungstextes, kommen für dieses Scheitern zwei Prozessstadien in Betracht: Schon die Erarbeitung einer Reformvorlage kann stecken bleiben. Dabei ist es unerheblich, wie diese Erarbeitung aussieht (Experten- oder parlamentarische Kommission, informelle Konsensgespräche etc.). Ist es nicht möglich eine Vorlage zu erarbeiten, mit der alle Veto-Spieler einverstanden sind, macht es wenig Sinn, dennoch bestimmte Maßnahmen durch das Verfahren peitschen zu wollen – es wird höchstwahrscheinlich am Widerstand der Veto-Spieler schei-

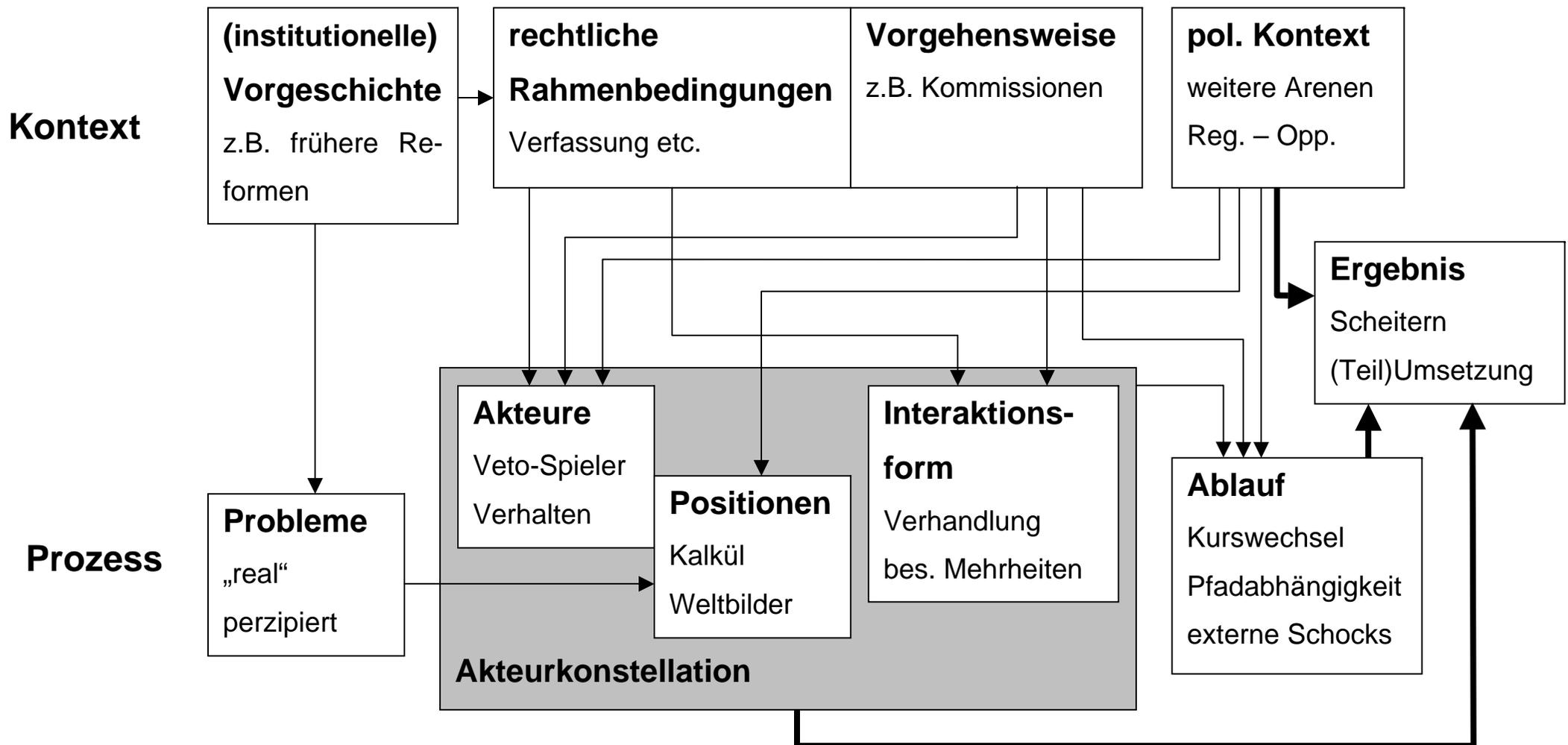
²⁶ Banting/Simeon (1985) unterscheiden drei mögliche Ergebnisse: negativ (Scheitern), gemischt und *creative outcome*. Da diese Unterscheidung allerdings auf den *outcome* (Problemlösung) abhebt und weniger auf den *output*, ist sie für den vorliegenden Zweck einer Analyse des politischen Prozesses, der einer Reform vorausgeht, nicht hilfreich.

tern. Die zweite Möglichkeit: Kommt eine Reformvorlage zustande, kann sie noch im Verfassungsänderungsverfahren scheitern. Dafür kommen die Parlamente (wo die entsprechenden Mehrheiten gefunden werden müssen) und evtl. Referenden in Betracht. Für beides sind die Fallbeispiele Kanada und Italien illustrativ: Unterschiedliche Reformversuche scheiterten entweder bei der parlamentarischen Ratifizierung oder bei einer Volksabstimmung. Hier ist wieder der Bogen zur gewählten Vorgehensweise zu spannen: Kann eine Reformvorlage wieder aufgeschnürt werden? Sind Volksabstimmungen vorgesehen zw. nötig?

1.8 Zusammenwirken der Faktoren

Die genannten zu untersuchenden Punkte sind im politischen Prozess selbstverständlich interdependent. Etwa sind die rechtlichen Rahmenbedingungen teilweise ein Destillat der (Verfassungs-)Vorgeschichte und determinieren ein Stück weit die zu beachtenden Akteure; der politische Kontext beeinflusst das Verhalten und die Positionen der Akteure; und alle zuvor genannten Faktoren schlagen sich schließlich in Ablauf und Ergebnis nieder. Die folgende Grafik versucht, die Wechselwirkungen darzustellen, wobei die Dicke der Pfeile nicht die Stärke der Wirkungen darstellen, sondern nur den „Kausalitätstrichter“ der direkt auf das Ergebnis einwirkenden Faktoren verdeutlichen soll.

Dementsprechend ist auch nicht zu erwarten, dass Fallstudien simple kausale Wenn-Dann-Beziehungen zu Tage fördern. Es ist auch ersichtlich, dass sich die genannten Punkte nicht alle auf derselben logischen wie sachlichen Ebene bewegen. Sie systematisch zu ordnen und zunächst abstrakt ihren Interdependenzen nachzugehen wäre Aufgabe eines nächsten Schritts hin zu einer Theorie der Verfassungsreformen, der allerdings vor dem Hintergrund empirischen Materials zu erfolgen hätte. Das vorgeschlagene Analysekonzept versucht zunächst ein heuristisches Instrument zu liefern, mit dem systematische vergleichende empirische Fallstudien durchgeführt und ihre Ergebnisse für die weitere Theoriebildung aufeinander bezogen werden können.



Verfassungsreformprozesse – Analysekonzept (schematisch)

2 Besonderheiten von Verfassungsreformprozessen

Nähert man sich Verfassungsreformprozessen mit dem beschriebenen Instrumentarium, so ergeben sich im Wesentlichen drei Punkte, in denen sie sich von „normaler“ Politik unterscheiden: die Konsenshürden, Vorgehensweise und Themen.

1. Für Verfassungsreformprozesse gelten meist höhere formale Konsenshürden als bei normaler Politik, in jedem Fall aber gelten höhere informale Hürden. Das legt nahe, dass Verfassungsreformprozesse mehr als „normale“ politische Prozesse in Begriffen der Verhandlungssysteme²⁷ analysiert werden müssen. Insbesondere sind die inhärenten Blockadepotentiale sowie die einschlägigen Instrumente der Blockadeüberwindung (etwa Ausgleichszahlungen und Paketlösungen) zu betrachten.

2. Diese ohnehin erschwerten Bedingungen für eine Einigung auf eine Reform können noch weiter verschärft werden, wenn eine besondere Vorgehensweise gewählt wird, etwa durch die (freiwillige) Einbeziehung weiterer Akteure (z.B. zivilgesellschaftlicher Gruppen) oder durch die Abhaltung eines (freiwilligen, aber letztlich bindenden) Referendums (wie in Kanada beim *Charlottetown Accord*). Der *Winset*, d.h. die Schnittmenge der Positionen der Akteure, in dem mögliche Kompromisse verortet sind, wird bei mehreren beteiligten Akteuren tendenziell kleiner; ebenso, je weiter die Positionen der Akteure inhaltlich voneinander entfernt sind.²⁸

Dabei ist die Erhöhung der Konsenshürden bei Verfassungsreformprozessen weniger linear als vielmehr exponentiell zu verstehen, wenn man die Bedeutung des politischen Kontexts (d.h. verflochtener Arenen) berücksichtigt. Denn mit jedem weiteren Veto-Spieler, der in die Konstellation aufrückt oder auch (freiwillig) aufgenommen wird, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass mit der Arena Verfassungsreform auch weitere Arenen mit ihren eigenen Konflikten verflochten werden.

Mit anderen Worten: Mit dem weiteren Akteur kommt nicht nur eine weitere verfassungspolitische Position hinzu (die eventuell schon in der bisherigen Akteurskonstellation bzw. dem bisherigen *Winset* aufgehoben ist und folglich die Lage gar nicht mehr zusätzlich verkompliziert). Es kommen auch weitere Erpressungspotentiale und Forderungen hinzu, die primär nichts mit der Verfassungsreform zu tun haben. Denn es muss damit gerechnet werden, dass Akteure ihre Position in der Arena Verfassungsreform dazu nutzen, sich in anderen Fragen durchzusetzen, in denen sie sonst unterlegen wären.

²⁷ Benz / Scharpf / Zintl 1992.

²⁸ Dies gilt schon bezogen auf ein Thema; vgl. Tseblis 2002.

Komplexe Konstellationen sind aber nicht unlösbar und zum Status quo verdammt. Selbst bei Einstimmigkeit gibt es Bewegung, und diese kann sogar mehr als pareto-optimal ausfallen. So können bestimmte Ereignisse das Blockadepotential absenken, wie z.B. ein externer Schock, der die Akteurkonstellation verändert (Akteure verschwinden, neue reformfreundige erscheinen, Positionen verändern sich) oder den Problemdruck erhöht.

Auch bei der Wahl der Vorgehensweise sind Strategien denkbar, die den Erfolg begünstigen und Blockaderisiken vermindern können:

- Einführung von Strukturen, die eine lose statt enge Kopplung der Arenen bedingen;
- Verringerung der Teilnehmer;
- Senkung der formalen Hürden;
- Einsetzung eines Agenda-Setters (zur Vermittlung und Definition von Vorschlägen, in diesem z. B. Reformkommissionen).

Allerdings kommen manche dieser Punkte bereits einer Verfassungsreform gleich (z.B. die Verringerung der Veto-Spieler oder die Senkung der Hürden) und stellen somit eben das Ziel dar, das in vielen Reformprozessen eigentlich erreicht werden soll, nämlich die Entscheidungsfähigkeit eines Systems zu erhöhen. Hier scheint das Paradoxon institutioneller Selbstreform auf, dass eine Reform bestimmter Strukturen in eben diesen reformbedürftigen Strukturen ablaufen soll.

Aber auch ohne besondere Ereignisse oder eine geeignete Vorgehensweise können in komplexen und verflochtenen Konstellationen Ergebnisse erreicht werden, nämlich durch Koppelgeschäfte bzw. Paketlösungen. Blockaden werden dann durch „Kuhhandel“ (wechselseitige Zugeständnisse) auf Gipfelebene aufgelöst.²⁹

3. Solchen Koppelgeschäften steht jedoch die dritte Besonderheit entgegen, die Verfassungsreformprozesse von „normaler“ Politik unterscheidet: die behandelten Themen. Denn es handelt sich hier meist nicht um distributive Fragen von geringer Bedeutung, mit denen pragmatisch gehandelt werden könnte oder die womöglich sogar quantifizierbar wären (allenfalls bei Reformen von Finanzbeziehungen³⁰).

Es handelt sich vielmehr oft um essentielle und normativ hoch aufgeladene Fragen, bei denen Zugeständnisse besonders schwer kompensiert werden können. Es geht um Themen,

²⁹ Scharpf 2000, S. 216-221.

³⁰ Bei der NFA in der Schweiz waren unmittelbar durch den Nexus von Aufgaben und Finanzmitteln Ausgleichszahlung und Koppelgeschäfte möglich, sogar monetärer Natur. Außerdem verstand man es, andere Konfliktlinien als die territorialen (z.B. parteipolitische) von den Verhandlungen fernzuhalten (Braun 2007, S. 22). Damit bewegten sich die Verhandlungen ohne größere Arenenverflechtungen auf einer Konfliktdimension, die noch dazu verfassungspolitisch diejenige ist, die Ausgleichszahlungen als Konfliktlösungsinstrument am ehesten ermöglicht. Vgl. weiter unten.

denen Staatsverständnisse, Ordnungsvorstellungen und Weltbilder zugrunde liegen. Schließlich geht es bei Verfassungen um nichts weniger als um die Frage, wie „Demokratie“ in eine institutionelle Ordnung gegossen wird. Zudem geht es abgesehen von normativen Aspekten allzu oft um ganz konkrete Einflusspotenziale von Akteuren, die erhöht oder vermindert werden sollen – insbesondere wenn es um die Verbesserung der Entscheidungsfähigkeit geht oder um Mitspracherechte und Autonomie. Die Akteure verhandeln nicht unter einem Schleier des Nichtwissens, sondern kalkulieren ihren Gewinn und Verlust.³¹

Hier kann nicht auf dieselbe Weise verhandelt werden wie z.B. bei rein distributiven *policies*. Zugeständnisse nach der Art „Tausche direktdemokratische Verfahren gegen Entmachtung der zweiten Kammer“ sind nicht zu erwarten, wenn es sich dabei um Gegenstände handelt, die zum demokratischen Selbstverständnis eines Akteurs gehören oder gar dessen Einflusspotenziale nachhaltig vermindern.

Damit soll nicht behauptet werden, dass solche Themen prinzipiell unverhandelbar sind. Auch hier sind Paketlösungen und Koppelgeschäfte gangbare Wege. Aber bei den Themen, die bei Verfassungsreformen verhandelt werden,

- ist die Wahrscheinlichkeit größer, dass man auf „unverhandelbare“ Kernpositionen stößt (Selbstverständnis des Akteurs, essentieller Bestandteil des Weltbildes etc.) und
- sind aus den denselben Gründen dort, wo die Positionen verhandelbar sind, die „Preise“ höher, so dass die erforderlichen Zugeständnisse (gleich ob aus der Arena Verfassungsreform oder aus einer anderen) dann für die Akteure de facto unverhandelbar sein können.

Wie oben bei der Anzahl der Teilnehmer und Veto-Spieler multiplizieren sich die Schwierigkeiten auch hier, wenn bei einer Verfassungsreform mehrere Themen gleichzeitig verhandelt werden.

Das bedeutet: Anders als bei „normaler“ Politik, in der sich mit vielen Themen und Arenen auch die Verhandlungsmasse für Paketlösungen und Koppelgeschäfte vergrößert, erhöht sich bei der speziellen Materie von Verfassungsreformen eher die Wahrscheinlichkeit, dass man auf unverhandelbare Punkte stößt oder dass „Preise“ gefordert werden, die andere nicht zu zahlen bereit sind. Außerdem können die Konfliktlinien in verschiedenen Fragen gänzlich unterschiedlich verlaufen, so dass Akteure versucht sein können, ihre zentrale Stellung bei einem Thema einzusetzen, um Kompromisse bei anderen Themen zu torpedieren.

Allerdings reicht auch hier wie bei der Betrachtung der Veto-Spieler die pure Feststellung der Anzahl verhandelter Themen nicht aus. Es gibt weniger und mehr umstrittene Fragen. So

³¹ Das beste Beispiel sind Vertragsrevisionen (de facto Verfassungsreformen) auf der europäischen Ebene, wenn es um Abstimmungsverfahren im Rat geht, oder auch Debatten über Wahlsystemreformen und zweite Kammern.

kommt zum quantitativen Faktor der Reichweite auch der qualitative des Konfliktniveaus einer bestimmten Thematik hinzu. Je mehr Themen auf der Agenda stehen und je konfliktträchtiger diese sind, desto geringer sind die Aussichten einer Einigung.

Aus diesen Überlegungen folgt, dass die Erfolgchancen einer Verfassungsreform auch wesentlich davon abhängen, wie viele und welche Inhalte verändert werden sollen. Es empfiehlt sich also, Verfassungsreformprozesse nach Inhalt und Reichweite zu unterscheiden.

3 Eine Typologie von Verfassungsreformen

Die differenziertesten Überlegungen zur Unterscheidung von Verfassungsreformen hat bislang Rainer-Olaf Schultze vorgelegt.³² In einem ersten generellen Schritt sind nach Schultze die zahlreichen Prozesse des formalen Verfassungswandels wie folgt zu unterscheiden:³³

- Verfassungsgebung vs. Revision;
- Verfassungsreform in etablierten Demokratien vs. Revolution / Systemtransformation;
- Beibehaltung vs. Veränderung des normativen Grundmusters der Gesellschaft;
- Totalrevision vs. Partialrevision.

Bei Verfassungsreformen in etablierten Demokratien kann nach dem Prozess bzw. nach den daran beteiligten Institutionen unterschieden werden:³⁴

- Verfassungsreform analog zum normalen Politikprozess (ggf. mit speziellen Hürden);
- Vorbereitung durch einen spezielles Gremium bzw. Ausschuss und anschließend Ratifikation durch normalen Politikprozess (ggf. mit speziellen Hürden);
- Beteiligung der Gesellschaft durch spezielle Gremien und Verfahren im Vorfeld, anschließend Ausformulierung und Ratifikation durch normalen Politikprozess (ggf. mit speziellen Hürden);
- Erarbeitung der Reform durch „ernannte verfassungsberatende Versammlung von Politikern, Interessenten sowie Experten (= Verfassungsrat)“ (S. 513) und anschließend Ratifikation durch normalen Politikprozess (ggf. mit speziellen Hürden) oder Referendum;
- Erarbeitung durch gewählte verfassungsgebende Versammlung mit Beschluss durch sie selbst oder anschließend durch Referendum.

³² Schultze 1997a, S. 511-516.

³³ Schultze 1997a, S. 512.

³⁴ Schultze 1997a, S. 512f.

Schließlich ist nach den Inhalten der Verfassungsreform zu unterscheiden:³⁵

- Effizienz-orientierte Reformen (Reaktion auf Effizienzprobleme bzw. Steigerung der Regierungseffektivität);
- Inklusionsreformen („Repräsentation und Integration neuer sozialer Interessen, ethnisch-kultureller Minderheiten, kultureller Lebensstile etc.“) mit zwei Untertypen:
 - a. Institutionenreformen (Wahlrecht bzw. Wahlsystem, Föderalisierung bzw. Dezentralisierung, Volksabstimmungen, Beteiligungsmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Organisationen);
 - b. Grundrechtsreformen (neue Grundrechte und Staatsziele → Veränderung bzw. Erweiterung des Basiskonsenses und Verrechtlichung von Konflikten).

Eine weitere inhaltliche Kategorie könnte die Regelung von Verteilungsfragen sein, etwa zwischen staatlichen Ebenen bzw. unter den subnationalen Einheiten untereinander. Darunter würden also alle Formen eines Finanzausgleichs fallen, aber auch die Etablierung bzw. Veränderung bzw. Verortung redistributiver Politikfelder. Allerdings könnten solche Fälle auch je nach spezieller Lage unter die Kategorien Effizienz- und Inklusionsreformen eingeordnet werden.

Nimmt man nun die Differenzierung von Schultze, löst die Kategorie der Inklusionsreformen in ihre Unterkategorien auf und ergänzt die Kategorie Verteilung, so könnte man eine inhaltliche Unterscheidung von Verfassungsreformen auch wie folgt reformulieren:

- Effizienz und Effektivität
- Partizipation und Autonomie
- Grundkonsens und Grundrechte (auch Verfassungsgarantien)
- Verteilung

Eine weitere Möglichkeit, Verfassungsreformen zu unterscheiden, ist nach ihrer institutionellen Zielrichtung. So kommen als institutionelle Bereiche, die Gegenstand einer Verfassungsreform sein können, folgende in Frage, die auch in den meisten Verfassungstexten durch entsprechende Einteilungen unterschieden sind:

- Grundrechte;
- Organisation, Bestellung und Zusammensetzung der wichtigsten Akteure im zentralen politischen Entscheidungssystem (Regierung, Regierungschef, Staatsoberhaupt, Parlament) sowie die Kompetenzen dieser Akteure und ihr Verhältnis untereinander;
- Staatsaufbau (ggf. Föderalisierung eines Zentralstaates, Verhältnis Bund-Gliedstaaten in föderalen Systemen);

³⁵ Schultze 1997a, S. 515.

- Willensbildungsprozess (Wahlrecht, direktdemokratische Verfahren, Gesetzgebung);
- Verfassungsgarantien (Justiz, insbesondere Verfassungsgericht, und Verfassungsänderung).

Allerdings sind Verfassungsreformen, wie bei der ersten Differenzierung Schultzes schon angeklungen, nicht nur inhaltlich bzw. nach ihrer institutionellen Zielrichtung zu unterscheiden, sondern auch nach Breite bzw. Reichweite. Je nach dem Umfang, in dem eine Verfassung verändert werden soll, können vier unterschiedliche Intensitätsstufen unterschieden werden:

- punktuelle Verfassungsänderung (eine Stelle, ein Artikel, z.B. Einfügung eines neuen Staatsziels);
- partielle Verfassungsreform (ein Feld wird neu geregelt, z.B. Föderalismusreform);
- weitgehende Verfassungsreform (mehrere Felder werden neu geregelt, z.B. Staatsaufbau und Organisation des zentralen politischen Entscheidungssystems);
- Totalrevision.

Eine partielle Verfassungsreform zielt auf eines der oben genannten inhaltlichen Probleme bzw. auf einen der institutionellen Bereiche. Sollen gleichzeitig Veränderungen an mehreren institutionellen Bereichen vorgenommen werden oder mehrere inhaltliche Probleme gleichzeitig bearbeitet werden, ist von einer weitgehenden Verfassungsreform zu sprechen. Lässt man die prozessuale Dimension beiseite, ergibt sich aus den Dimensionen Inhalt und Reichweite ein Mehrfelderschema, in das die jeweils zu untersuchenden Fälle eingeordnet werden können:

		Inhalt			
		Effizienz u. Effektivität	Partizipation u. Autonomie	Grundkonsens u. -rechte	Verteilung
Reichweite	Verfassungsänderung			Staatsziel Tierschutz 2002 (D)	
	partielle VR	[Föderalismusreform I (D)] [Regionalisierung 2001 (It)]	Föderalismusreform I (D) Regionalisierung 2001 (It) Reform der Volksrechte (CH)	Justizreform 2000 (CH)	Föderalismusreform II (D)
	weitgehende VR	Devolution 2006 (It)	Charlottetown 1992 (CAN) Devolution 2006 (It) NFA 2004/08 (CH)	Charlottetown 1992 (CAN)	Devolution 2006 (It) NFA 2004/08 (CH)
	Totalrevision	Totalrevision / Nachführung 2000 (CH)			

Da sich eine Totalrevision per definitionem auf die gesamte Verfassung erstreckt, wird hier eine inhaltliche Differenzierung hinfällig. Bei einer weitgehenden Verfassungsreform wäre der Fall in mehrere der Spalten einzutragen.

Unterscheidet man nur zwischen Verfassungsänderungen, Verfassungsreformen und Totalrevisionen und verzichtet man auf die gesonderte inhaltliche Kategorie Verteilung, so würde sich nur ein Neunfelderschema ergeben. Ein entsprechendes Schema lässt sich – je nach Fokus der jeweiligen Untersuchung – auch mittels der Unterscheidung der institutionellen Felder erstellen.

Der erste Versuch einer Einordnung von konkreten Fällen in das obige Schema soll die Unterscheidungen illustrieren:

- Die Einfügung des Tierschutzes als Staatsziel in Art. 20a GG ist eine klassische Verfassungsänderung: Es handelt sich nur um ein Thema und nur ein Artikel ist betroffen.
- Die Föderalismusreform I in Deutschland sollte vor allem die Gesetzgebungskompetenzen entflechten und den Bundesländern autonome Kompetenzfelder zurückgeben. Daher die Einordnung in das Thema „Partizipation und Autonomie“. Wenn man den Fokus auf die Zielsetzung legt, die Einspruchsrechte des Bundesrates auf Bundesebene zu beschränken, könnte auch eine Einordnung in das Thema „Effizienz und Effektivität“ erfolgen. Hier zeigt sich bereits, dass die inhaltliche Einordnung in Themenbereiche von Verfassungsreformen, die mehrere Artikel betreffen, weniger leicht und eindeutig ist als bei

Verfassungsänderungen.³⁶ Die Einordnung als Verfassungsreform ergibt sich daraus, dass mehrere Artikel geändert wurden. Als partiell ist die Föderalismusreform einzustufen, weil es nur um die Neuordnung von Kompetenzen zwischen Bund und Ländern ging. Gleiches gilt für die Einordnung der (noch laufenden) Föderalismusreform II und bei der italienischen Regionalisierungsreform von 2001 (bei letzterer ist die thematische Einordnung wiederum nicht ganz eindeutig).

- Die von der Mitte-Rechts-Regierung unter Berlusconi im Jahre 2006 beschlossene (aber dann gescheiterte) sog. *Devolution*-Reform umfasste eine Neuordnung zwischen den staatlichen Ebenen inkl. Verteilungsfragen und gleichzeitig eine Reform des Institutionensystems auf der nationalen Ebene. Hier wurden also zwei Themenfelder miteinander verbunden, was die Einordnung als weitgehende Verfassungsreform ergibt. Gleiches gilt für den Reformversuch der sog. *Bicamerale* in Italien 1998. Der (gescheiterte) kanadische *Charlottetown-Accord* von 1992 betraf sowohl die Grundrechte (*Canada Clause*, mit Autonomie für die *First Nations*) als auch die Kompetenzverteilung zwischen den staatlichen Ebenen.³⁷ Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA; s.u.) in der Schweiz betraf sowohl die Kompetenzaufteilung als auch Verteilungsfragen und wäre hier als weitgehende Verfassungsreform einzustufen. Verzichtet man auf die eigene Kategorie Verteilungsfragen, wäre sie eine partielle Verfassungsreform. Wie erhellend die Kategorie Verteilungsfragen aber sein kann, zeigt das deutsche Beispiel der zweigeteilten Föderalismusreform.
- Schließlich ist der Prozess zur völligen Überarbeitung („Nachführung“, s.u.) der Schweizer Bundesverfassung aus offensichtlichen Gründen als Totalrevision einzustufen, auch wenn wichtige Baustellen ausgeklammert wurden. Allerdings stellt sich eben wegen dieser Ausklammerung der strittigen Bereiche die Frage, ob dies als Beispiel einer erfolgreichen Totalrevision gewertet werden kann; es könnte auch argumentiert werden, dass der „große Wurf“ folglich eben nicht zustande kam und der Versuch einer auch inhaltlich umfassenden Reform als gescheitert zu betrachten ist.

4 Fazit: „Ausklammern“ als Erfolgsstrategie?

Es weist manches darauf hin, dass groß angelegte Reformprojekte, also weitgehende Verfassungsreform und Totalrevisionen, deutlich mehr Gefahr laufen, ergebnislos zu scheitern, als inhaltlich begrenzte Vorhaben.

³⁶ Hier könnte die oben erwähnte Ordnungsvariante nach institutionellen Feldern eindeutiger sein.

³⁷ Vgl. Schultze 1997b, Thunert 1997.

Als Beispiel hierfür kann Italien dienen, wo seit 1983 inzwischen vier groß angelegte Reformversuche scheiterten (wie auch die beiden großen Reformanläufe in Kanada von 1987 und 1992). Eine Teilreform, die nur den Bereich der staatlichen Ebenen (Regionalismus) betraf, überwand dagegen im Jahre 2001 alle Hürden.

In eine ähnliche Richtung weist das deutsche Beispiel, wo die Ausklammerung der Finanzbeziehungen (Föderalismusreform II) die Erfolgchancen der Föderalismusreform I deutlich erhöhte. Man kann natürlich nur spekulieren, aber es ist plausibel anzunehmen, dass bei einer Verknüpfung der Reform der Kompetenzen mit der der Finanzbeziehungen die Verhandlungen schwieriger, langwieriger und vielleicht sogar erfolglos gewesen wären.

Schließlich ist das Beispiel Schweiz zu nennen, wo nach einer langen Diskussion und Fehlschlägen bewusst strittige Themen wie die Reform der Volksrechte und der Justiz sowie die Föderalismusreform ausgeklammert wurden. Die als „Nachführung“ deklarierte Totalrevision des Jahres 1999 (Volksabstimmung am 18.04.1999, Inkrafttreten am 01.01.2000) enthielt letztlich vor allem eine redaktionelle Überarbeitung mit Veränderungen, die weithin auf Zustimmung stießen.

Diese Vorgehensweise erwies sich als sinnvoll:

- Die Justizreform konnte ein Jahr danach separat beschlossen und per Referendum (12.03.2000) besiegelt werden.
- Das hochkontroverse Thema Reform der Volksrechte wurde ebenfalls nachher weiterverfolgt, blieb allerdings teilweise stecken.³⁸
- Ein umfangreiches Paket zur Reform des Finanz- und Lastenausgleichs sowie zur Neuordnung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen (kurz: NFA für Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen) mit insgesamt 27 Verfassungsänderungen wurde am 28.11.2004 im Referendum angenommen. Inklusive aller Ausführungsgesetze trat die NFA am 01.01.2008 in Kraft.³⁹

Sowohl Dauer und Umfang dieser drei Nachfolgeprojekte legen den Schluss nahe, dass es zumindest zu massiven Verzögerungen geführt hätte, wenn man sie alle zusammen mit der Nachführung im Paket hätte beschließen wollen. Das teilweise Scheitern der Reform der Volksrechte hätte womöglich das Gesamtprojekt zu Fall gebracht.

³⁸ Nach dem Referendum vom 09.02.2003 wurde zum 01.08.2003 das sog. Erweiterte Staatsvertragsreferendum eingeführt. Die Bemühungen zur ursprünglich geplanten Einführung einer allgemeinen Volksinitiative wurden schließlich am 16.04.2008 eingestellt. (http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/themen/staat_und_buerger/ref_gesetzgebung/ref_volksrechte.html; Stand: 12.06.2008)

³⁹ Vgl. Braun 2007, Freiburghaus 2005 und die ausführlichen Dokumentationen auf <http://www.efd.admin.ch/index/index.html?action=id&id=106&lang=degl>.; Stand: 12.06.2008 sowie <http://www.efv.admin.ch/d/themen/finanzausgleich/Projektphase/index.php>; Stand: 12.06.2008.

Die Fälle Kanada, Italien, Deutschland und Schweiz weisen also eindeutig in die Richtung, dass es ratsam ist, vor allem strittige Bereiche auszuklammern und separat zu verhandeln, anstatt in einem „großen Wurf“ mehrere Großbaustellen gleichzeitig bearbeiten zu wollen. Große Würfe, die in allen vier Ländern versucht wurden, scheiterten entweder völlig (Kanada, Italien), schleppten sich über Jahrzehnte hin (Schweiz) oder blieben hinter den Erwartungen zurück (Deutschland).

Allerdings ruht diese Hypothese von erfolglosen großen Würfeln und erfolgreicherem kleinen Schritten auf der Betrachtung von nur vier Fällen, die bewusst unter dem Aspekt der „Koexistenz von Frustration und Stabilität“⁴⁰ ausgewählt wurden.

Inwieweit sie dem Test in einer breiteren Perspektive mit anderen Fällen standhält, ist eine interessante und noch offene Frage. Angesichts des erwachenden Interesses an Verfassungsreformen wird sie aber bald beantwortbar sein.

⁴⁰ Scharpf 1985, S. 324.

5 Literatur

- Abromeit, Heidrun / Stoiber, Michael 2006: Demokratien im Vergleich. Einführung in die vergleichende Analyse politischer Systeme, Wiesbaden.
- Banting, Keith G. / Simeon, Richard 1985: Introduction: the Politics of Constitutional Change, in: Dies. (Hg.): The Politics of Constitutional Change in Industrial Nations: Re-designing the State, London / Basingstoke, S. 1-29.
- Benz, Arthur 1992: Mehrebenen-Verflechtung: Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungsarenen, in: Ders. / Scharpf, Fritz W. / Zintl, Reinhard: Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt / New York, S. 147-205.
- Benz, Arthur 1998: Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfälle – Koordination und Strukturpolitik im europäischen Mehrebenensystem in: PVS 39, S 558-589.
- Benz, Arthur 2000: Entflechtung als Folge von Verflechtung. Theoretische Überlegungen zur Entwicklung des europäischen Mehrebenensystems in: Grande, Edgar / Jachtenfuchs, Markus (Hg.): Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem, Baden-Baden, S. 141-163.
- Benz, Arthur 2003: Konstruktive Vetospieler in Mehrebenensystemen in: Mayntz, Renate / Streeck, Wolfgang (Hg.): Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden. Festschrift für Fritz W. Scharpf, Frankfurt / New York, S. 205-236.
- Benz, Arthur / Scharpf, Fritz W. / Zintl, Reinhard 1992: Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt / New York,
- Braun, Dietmar 2007: Schweiz: Exekutive Verfassungsreform zum Finanz- und Lastenausgleich und zur Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen, Vortrag im Rahmen der Tagung über „Constitutional Change“ am Institut für Europäische Verfassungswissenschaften der Fernuniversität Hagen am 15. und 16. Juni 2007. (<http://verfassungswandel.files.wordpress.com/2008/07/braun.pdf>)
- Busch, Andreas 1999: Das oft geänderte Grundgesetz, in: Merkel, Wolfgang/Ders. (Hg.): Demokratie in Ost und West, Frankfurt a.M., S. 549-574.
- Freiburghaus, Dieter 2005: Bedingungen für eine gelingende Föderalismusreform: Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in der Schweiz, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2005. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 506-515.
- Kaiser, André 2002: Mehrheitsdemokratie und Institutionenreform. Verfassungspolitischer Wandel in Australien, Großbritannien, Kanada und Neuseeland im Vergleich, Frankfurt / New York.
- Keeler, John T. S. 1993: Opening the Window for Reform. Mandates, Crises, and Extraordinary Policy-Making in: Comparative Political Studies Nr. 4, S. 433-486.
- Köppl, Stefan 2003a: Italien: Transition ohne Reform? Gescheiterte Anläufe zur Verfassungsreform 1983-1998 im Vergleich, Stuttgart.
- Köppl, Stefan 2003b: Vergebliches Bemühen um Veränderung: Gescheiterte Anläufe zur Reform der italienischen Verfassung, in: ZParl 34, Nr. 2, S. 310-329.

- Köppl, Stefan 2007: Zur vergleichenden Analyse von Verfassungsreformprozessen. Konzeptionelle Überlegungen, in: Wolf, Klaus Dieter (Hg.): Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform? Der 23. wissenschaftliche Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Baden-Baden, S. 77-95.
- Lijphart, Arend 1999: Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven / London.
- Lorenz, Astrid 2004: Stabile Verfassungen? Konstitutionelle Reformen in Demokratien, in: ZParl 35, Nr. 3, S. 448-468.
- Lorenz, Astrid 2005: How to Measure Constitutional Rigidity. Four Concepts and Two Alternatives, in: Journal of Theoretical Politics 17, Nr. 3, S. 341-363.
- Lorenz, Astrid 2008: Verfassungsänderungen in etablierten Demokratien. Motivlagen und Aushandlungsmuster, Wiesbaden.
- Scharpf, Fritz W. 1985: Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich in: PVS 26, S. 323-356.
- Scharpf, Fritz W. 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen.
- Schultze, Rainer-Olaf 1997a: Verfassungsreform als Prozess, in: ZParl 28, S. 502-520.
- Schultze, Rainer-Olaf 1997a: Verfassungspolitik im kanadischen Föderalismus seit Beginn der 80er Jahre in: Ders. / Schneider, Steffen (Hg.): Kanada in der Krise. Analysen zum Verfassungs-, Wirtschafts- und Parteiensystemwandel in den 80er und 90er Jahren, Bochum, S. 3-42.
- Simon, Herbert A. 1985: Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science in: American Political Science Review 79, S. 293-304.
- Thunert, Martin 1997: Kanada – ein Land mit „blockierter“ Verfassung? Canada Round und Charlottetown Accord in verfassungspolitischer Perspektive, in: Schultze, Rainer-Olaf / Schneider, Steffen (Hg.): Kanada in der Krise. Analysen zum Verfassungs-, Wirtschafts- und Parteiensystemwandel in den 80er und 90er Jahren, Bochum, S. 75-119.
- Tsebelis, George 1990: Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics, Berkeley.
- Tsebelis, George 2002: Veto Players. How Political Institutions Work, New York.