

B. Modellaufbau

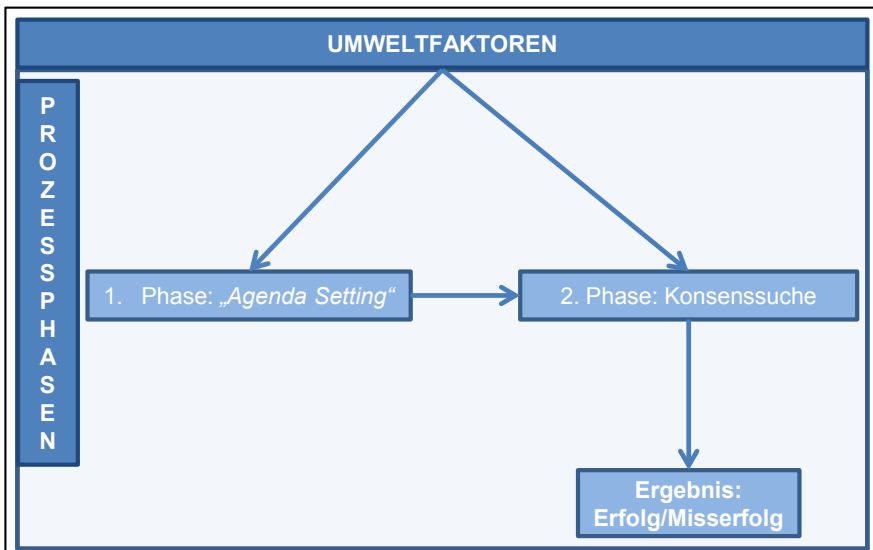
Das im Folgenden aufzustellende Modell erhebt den Anspruch, ein Instrumentarium bereit zu stellen, anhand dessen Prozesse der Änderung beziehungsweise der Reform von Verfassungen systematisch untersucht werden können. Um das zu erreichen, muss zunächst im Einzelnen herausgearbeitet werden, welche Faktoren Einfluss auf die Entstehung und Entwicklung eines verfassungsändernden Prozesses nehmen. Dabei reicht die bloße Identifizierung dieser Faktoren nicht aus, sondern es müssen sowohl die Art ihrer Wirkung als auch ihre Bedeutung analysiert werden. Darüber hinaus werden die herausgearbeiteten Faktoren nicht für sich allein betrachtet, da sie nicht unabhängig voneinander wirken. Die Einflussfaktoren stehen untereinander in einer kausalen Beziehung, die durchleuchtet werden muss, um die Wirkung der Faktoren auf den verfassungsändernden Prozess vollständig aufzuzeigen. Die Bezeichnung „kausale Beziehung“ weist auf eine zeitliche Sukzession hin. Um diese in der Analyse systematisch zu berücksichtigen, wird der verfassungsändernde Prozess in zwei Phasen unterteilt. Die erste umfasst die Entstehung des Prozesses, das „*Agenda Setting*“, die zweite die Konsenssuche.

In der ersten Phase, der Phase des „*Agenda Settings*“, wird die grundsätzliche Entscheidung getroffen, wann ein Thema die Bühne der Alltagspolitik verlässt und auf der Ebene der Verfassungspolitik angesiedelt wird. Es handelt sich hierbei um einen eigenen Prozess. Diese erste Phase endet, wenn ein Thema die Entscheidungsagenda der Verfassungspolitik erreicht und der Beschluss gefasst wird, ein offizielles Verfahren zur Konsensfindung einzuleiten. Das Heben eines Themas auf die Agenda der Verfassungspolitik bildet den Ausgangspunkt für die zweite Phase des verfassungsändernden Prozesses, dessen Ziel die Konsensfindung ist. *„In diesem Sinne ist das Agenda-Setting auch von entscheidender Bedeutung dafür, wer worüber und unter welchen Prämissen und Zielvorgaben verhandelt, und welche Ergebnisse erzielt werden.“* (Behnke 2009, 31) Aus diesem Grund ist die separate Betrachtung der ersten Phase des „*Agenda Settings*“ notwendig, wobei eine bloße Beschreibung dieser Phase nicht ausreichend ist. Die einzelnen Faktoren, die ihre Entwicklung beeinflussen, müssen identifiziert und ihre Wirkungsweise erklärt werden. Nur so kann auch der hier behauptete Einfluss, den das „*Agenda Setting*“ auf die zweite Phase des Prozesses, die Konsenssuche, hat, untermauert werden. Diese zweite Phase schließt alle Inter-

aktionen zwischen den beteiligten Akteuren ein, die auf der Suche nach Konsens stattfinden, bis hin zur endgültigen formellen Abstimmung, durch die eine Verfassungsänderung ratifiziert werden muss.

Neben der Aufteilung des Prozesses in zwei Phasen wird zur weiteren Komplexitätsreduktion die Kategorisierung der Einflussfaktoren in „Umweltfaktoren“ beziehungsweise „prozessexterne Faktoren“ und „prozessinterne Faktoren“ vorgenommen. Ziel dieser Differenzierung ist es, die Faktoren zu identifizieren, die Einfluss auf die Fähigkeiten und Handlungsorientierungen aller beteiligten Akteure haben und selber nicht von diesen veränderbar sind – die Umweltfaktoren. Diese Faktoren bilden den Rahmen, innerhalb dessen die Akteure handeln. Dieser Rahmen ist allen Beteiligten bekannt und weist einen hohen Stabilitätsgrad auf. Die zweite Kategorie zu identifizierender Faktoren, die der internen Faktoren, bezieht sich auf Elemente, die während des verfassungsändernden Prozesses wandelbar sind, aufgrund zufälliger Ereignisse oder aufgrund gezielter Handlungen der Akteure. Anhand dieser Differenzierungen, wie sie auch in Abbildung 1 dargestellt sind, wird das Modell schrittweise entwickelt.

Abbildung 1: Modellaufbau



Quelle: eigene Darstellung

In einem ersten Schritt wird auf den Einfluss der Faktoren eingegangen, die sowohl beim Auslösen als auch beim Verlauf des verfassungsändernden Prozesses als externe Größen (Umweltfaktoren) anzusehen sind. In einem zweiten Schritt wird der Akteur als die Bezugseinheit aller Handlungen skizziert. In einem dritten Schritt wird daran anschließend die erste Phase verfassungsändernder Prozesse, die Phase des „*Agenda Settings*“, näher betrachtet. Hier werden mit Hilfe des Multiple-Streams-Ansatzes die einzelnen Elemente und Entwicklungen herausgearbeitet, die dazu führen, dass zu einem bestimmten Zeitpunkt ein verfassungsändernder Prozess ausgelöst wird. Dadurch wird auch die Ausgangssituation der zweiten Phase des Prozesses, der Phase der Konsenssuche, erfasst. Welche Bedeutung diese Ausgangssituation für den Verlauf der Phase der Konsenssuche hat und welche weiteren Faktoren und Entwicklungen den Ausgang der Konsenssuche beeinflussen, wird im vierten und letzten Schritt des Modellaufbaus mit Hilfe des akteurzentrierten Institutionalismus aufgezeigt.

Durch diesen Modellaufbau und die Kombination des Multiple-Streams-Ansatzes mit dem akteurzentrierten Institutionalismus werden nicht nur einzelne Stadien eines verfassungsändernden Prozesses beleuchtet, sondern dieser wird systematisch als Ganzes erfasst. Darüber hinaus wird neben der Bedeutung der Institutionen und der intendierten Handlungen der Akteure für die Entstehung und Entwicklung solcher Prozesse auch die Bedeutung von Entwicklungen und kausalen Beziehungen erfasst, die nicht auf das intendierte Handeln von Individuen zurückzuführen sind.

1 Die prozessexternen Einflussfaktoren

Unter prozessexternen Faktoren werden die Rahmenbedingungen verstanden, innerhalb derer verfassungsändernde Prozesse vollzogen werden. Sie bestehen zunächst aus dem vorherrschenden Geflecht an Institutionen, welches über die Zeit hinweg als stabil angesehen wird. Eine Änderung der Institutionen kann zwar das Ergebnis eines verfassungsändernden Prozesses sein, während des Prozesses jedoch sind die Institutionen gültig und unveränderbar. Institutionen sind Regelwerke, die Informationen beinhalten, welche allen beteiligten Akteuren bekannt beziehungsweise frei zugänglich sind. Sie stecken den Raum ab, in dem die Akteure frei handeln können. Somit grenzen sie den möglichen Raum an Handlungsalternativen ein und verringern die strategische Unsicherheit der Akteure. Sie nehmen somit starken Einfluss auf deren Wahrnehmung, Interessenbildung und Handlungen. Zusätzlich liefern Institutionen wichtige Informationen über die Akteurkonstellationen, da sie deren Zusammensetzung bestimmen (vgl. Scharpf 2006a). Die Bedeutung dieser Konstellationen liegt darin, dass innerhalb

dieser politische Entscheidungen getroffen werden, die nicht von einzelnen Akteuren einseitig bestimmt werden können, sondern Resultat interdependenter Entscheidungen sind (vgl. Scharpf 2006a, 12). Abhängig also von der vorliegenden Akteurkonstellation können diese Entscheidungen auch unterschiedliche Formen annehmen.

Als institutionelle Rahmenbedingungen werden hier nur die formellen Institutionen bezeichnet. Regeln also, die die Gestaltung des Prozesses der Verfassungsänderung direkt beeinflussen und in offiziellen Dokumenten wie zum Beispiel der Verfassung selbst, einfachen Gesetzen und den Geschäftsordnungen der für einen verfassungsändernden Prozess relevanten Organe niedergeschrieben sind.⁶

Die institutionellen Rahmenbedingungen, innerhalb derer ein verfassungsändernder Prozess stattfindet, werden von der Verfassung selbst, durch ihre Position in der Rechtsordnung eines Staates sowie ihre Regelungsdichte und den damit verbundenen Eingriff in die Alltagspolitik festgelegt. Die institutionellen Rahmenbedingungen werden auch insofern von der Verfassung selbst bestimmt, als dass meistens⁷ Bestimmungen über das Initiativrecht für verfassungsändernde Prozesse und für die erforderlichen Mehrheiten zur Ratifizierung einer Verfassungsänderung enthalten sind. Diese Bestimmungen müssen für eine legitime und rechtlich gültige Verfassungsänderung eingehalten werden.

Zur Identifizierung der möglichen Konfliktlinien und der relevanten Akteure, in politischen Prozessen allgemein und auch in den hier untersuchten Prozessen der Verfassungsänderung, wird in der Literatur auf den Aufbau des Staates Bezug genommen (vgl. Braun 2003; Lorenz 2008). Hierbei wird zwischen föderalem und unitarischem Staatsaufbau beziehungsweise zwischen einem zentralen und dezentralen Organisationsprinzip der Entscheidungsprozesse differenziert. In dieser Arbeit wird dieser mögliche Erklärungsfaktor nicht explizit aufgenommen. Zur Gewinnung von Informationen über die vorhandenen Konfliktlinien bei politischen Entscheidungen beziehungsweise über die Anzahl und die Identifizierung der Akteure und ihrer Machtposition bei Verfassungsentscheidungen werden lediglich die bereits erwähnten Umweltfaktoren Initiativrecht und Zustimmungsmehrheiten, die zur Änderung der Verfassung eingehalten werden

6 Neben diesen formellen Institutionen gibt es in jeder Gesellschaft auch eine Fülle an informellen Institutionen wie Verhaltenskodizes, Sitten, Gebräuche und Konventionen, die auch einen starken Einfluss auf die Entwicklung aller politischen Prozesse ausüben. Diese können entweder unabhängig von formellen Institutionen Einfluss nehmen oder sich in diesen widerspiegeln. Ein mögliches Spannungsverhältnis zwischen formellen und informellen Institutionen kann die Änderung ersterer bewirken (vgl. North 1992, 43-48).

7 Falls diese Bestimmungen nicht von der Verfassung selbst getroffen werden, sind sie in der einfachen Gesetzgebung oder in den Geschäftsordnungen der für eine Verfassungsreform zuständigen Organe niedergeschrieben.

müssen, herangezogen. Dieses Vorgehen ist darin begründet, dass der Prozess der Verfassungsänderung sich in Staaten mit einer kontinentaleuropäischen Verfassungstradition vom einfachen Gesetzgebungsprozess unterscheidet. Beide Prozesse werden zwar vom Aufbau und den Entscheidungsverfahren eines Staates strukturiert, jedoch zumeist auf unterschiedliche Art und Weise. Die Unterschiede beziehen sich nicht nur auf die Mehrheiten, die für eine Änderung der Verfassung erforderlich sind, sondern auch auf die Anzahl der am Prozess beteiligten Akteure. Ein Beispiel hierfür ist die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika, eines Staates mit föderalen, dezentralen Macht- beziehungsweise Entscheidungsstrukturen, in denen die einzelnen Staaten einerseits große Entscheidungs- und Handlungsautonomie genießen und andererseits im Gesetzgebungsprozess auf Bundesebene kaum Einflussmöglichkeiten haben. Diese Staatsstruktur aber spiegelt sich nicht bei verfassungsändernden Prozessen wider. Dort haben die Parlamente der einzelnen Staaten nicht nur ein Mitspracherecht, sondern ein von der Verfassung selbst garantiertes Initiativ- und Mitentscheidungsrecht (vgl. Verfassung der Vereinigten Staaten, Art. V).

Neben den formellen Umweltfaktoren, den Institutionen, die über die Zeit hinweg eine gewisse Stabilität aufweisen und während eines Prozesses als gegeben zu betrachten sind, wird noch ein weiterer prozessexterner Erklärungsfaktor in die Analyse mit einbezogen. Es handelt sich hierbei um die parteipolitische Zusammensetzung der politischen Entscheidungsakteure. Dieser Faktor weist einen geringeren Grad an Stabilität als die formellen Institutionen auf. Parteien können an politischer Relevanz verlieren und neue können die politische Bühne betreten. Ihre Möglichkeiten, einen verfassungsändernden Prozess zu beeinflussen, können von einer Legislaturperiode zur nächsten schwanken. Trotz der Veränderlichkeit dieses Faktors ist seine Konkretisierung zu Beginn der Analyse verfassungsändernder Prozesse notwendig, weil er, wie noch zu zeigen sein wird, zusätzliche Informationen über den Verlauf möglicher Konfliktlinien zwischen den am verfassungsändernden Prozess beteiligten Akteuren und ihrer jeweiligen tatsächlichen Machtposition liefert. Weil auch die möglichen Veränderungen dieses Faktors Auswirkungen auf die Einflussmöglichkeiten und Handlungsalternativen der Akteure und somit auch auf die Akteurkonstellation haben, müssen diese, soweit sie tatsächlich auftreten, mitberücksichtigt werden, und zwar sowohl bei der Analyse der ersten Phase, der Phase des „*Agenda Settings*“, als auch bei der zweiten Phase verfassungsändernder Prozesse, der Phase der Konsenssuche.

Im Folgenden werden die im vorliegenden Modell berücksichtigten Umweltfaktoren, die vorgegebenen institutionellen Rahmenbedingungen – Regelungsdichte und Regeln zur Änderung der Verfassung – und die parteipolitische Zugehörigkeit einzeln vorgestellt und ihr Einfluss auf beide Phasen eines verfas-

sungsändernden Prozesses aufgezeigt. Um dabei ein vollständiges Bild zu erhalten, wird auch auf die Wechselwirkungen zwischen den Umweltfaktoren eingegangen.

1.1 Die Regelungsdichte einer Verfassung

Die Verfassungen aller Demokratien beinhalten Rechtsvorschriften über die zentralen Bereiche des politischen Lebens eines Landes. Sie legen die politische Ordnung fest. Sie bestimmen die Möglichkeiten der Ausübung von Staatsgewalt und beschränken diese gleichzeitig. Sie bestimmen die Rechtsposition des Einzelnen und stellen normative Forderungen an das Staatswesen. Bei der konkreten Gestaltung dieser Bestimmungen können sich Verfassungen allerdings hinsichtlich zweier Aspekte sehr unterscheiden, die zusammengenommen die Regelungsdichte⁸ einer Verfassung ausmachen (vgl. Bryde 1982 64 ff.). Der erste Aspekt bezieht sich auf die Frage, welche konkreten Bereiche des politischen Lebens innerhalb eines Staates durch die Verfassung selber explizit reguliert werden. Der zweite Aspekt hat mit der genaueren Ausgestaltung dieser Regulierung zu tun: Werden bereits in der Verfassung konkrete Regelungen getroffen, oder wird hier nur der Rahmen abgesteckt, innerhalb dessen die politischen Akteure auf der Ebene der einfachen Gesetzgebung frei handeln können? Beide Aspekte der Regelungsdichte spielen eine Rolle für die Auslösung und Entwicklung von verfassungsändernden Prozessen.

Um die Fragen zu beantworten, wann und warum verfassungsändernde Prozesse ausgelöst werden, ist es zunächst notwendig, die Inhalte der Verfassung zu berücksichtigen. Inwiefern Probleme beziehungsweise Policies die Entscheidungsagenda der Arena der Verfassungspolitik erreichen, hängt zunächst vom ersten Aspekt der Regelungsdichte, dem Inhalt einer Verfassung ab. Das heißt: Inwiefern Probleme beziehungsweise Policies grundsätzlich verfassungsrelevant sind, ist davon abhängig, ob sie in Zusammenhang mit Bereichen stehen, die von der Verfassung reguliert werden.

Der zweite Aspekt, die Regulationsintensität einer Verfassung, zielt auf die unterschiedliche Rolle, die eine Verfassung im politischen Alltag eines Landes einnehmen kann. Zum einen gibt es Verfassungen, die nur die Rahmenbedingungen für die politische Ordnung aufstellen und jede weitere notwendige Konkretisierung der „einfachen“ Gesetzgebung überlassen. Es gibt zum anderen aber auch Verfassungen, die grundsätzlich – oder zumindest in manchen Bereichen –

8 In dieser Studie wird die Auffassung des Begriffs „Regelungsdichte“ von Bryde 1982 übernommen. Für weitere Varianten des Begriffs „Regelungsdichte“ und wie dieser in der quantitativen Forschung operationalisiert wird, siehe Lutz 1994, Lorenz 2008.

einen hohen Bestimmtheitsgrad erreichen und somit Entscheidungen, welche in der Arena der Alltagspolitik getroffen werden, in großem Maße vorgeben. Der Regelungsumfang einer Verfassung nimmt Einfluss auf die verfassungsändernden Prozesse, er kann aber nicht während des Prozesses von den Akteuren beeinflusst werden. Seine Abänderung kann nur selbst das Ergebnis eines verfassungsändernden Prozesses sein und für den darauf folgenden wieder die Funktion eines Umweltfaktors einnehmen.

Abhängig davon, wie der Eingriff der Verfassung in den Zuständigkeitsraum der Alltagspolitik gestaltet wird, wird sich auch der mögliche Anpassungsbedarf der Verfassung an die Bedürfnisse der Alltagspolitik gestalten. Verfassungen, die kasuistische Regelungen beinhalten und somit in den Handlungsraum der Alltagspolitik stärker eingreifen, werden eher einer Verfassungsänderung unterzogen als Verfassungen, deren Regelungsbereitschaft einen höheren Abstraktionsgrad aufweist. Bei letzteren ist der Konkretisierungsbedarf ausgeprägter, gleichzeitig bietet dieser größeren Spielraum an Interpretationsmöglichkeiten (vgl. Bryde 1982, 84 ff.). Sowohl die Konkretisierung als auch die Interpretation solcher Verfassungen kann auf der Ebene der einfachen Gesetzgebung erfolgen oder, falls von der Verfassung selbst vorgesehen, durch die Interpretationsarbeit zuständiger Organe – zum Beispiel eines Verfassungsgerichts – vollzogen werden. Der Bedarf an formellen verfassungsändernden Prozessen wird begrenzter ausfallen als bei Verfassungen mit einer hohen Regelungsdichte.

Der Grad der Regelungsdichte einer Verfassung als externer Einflussfaktor bietet somit einen Erklärungsbeitrag für die qualitativen und quantitativen Unterschiede zwischen verfassungsändernden Prozessen. Diese Unterschiede bestehen sowohl in der Art des bevorzugten Prozesses und somit in der Anzahl der ausgelösten formalen verfassungsändernden Prozesse als auch in der inhaltlichen Bedeutung solcher Änderungen für die politische Ordnung eines Landes (vgl. Grimm 1991, 333f.). Die zu erwartende höhere Anzahl an formellen verfassungsändernden Prozessen bei Verfassungen, die im Vergleich zu den eher abstrakter formulierten sehr detailreich sind, bedingt nicht zwangsweise auch eine höhere Anzahl an für die Gesamtordnung bedeutsamen Veränderungen. Der Einfluss der Regelungsdichte einer Verfassung auf die Gestaltung der verfassungsändernden Prozesse ist in Kombination mit den weiteren externen Faktoren zu betrachten. Denn da diese in einem kausalen Zusammenhang zueinander stehen, könnte eine Einzelbetrachtung zu falschen Schlussfolgerungen führen.

1.2 Die Regeln zur Änderung der Verfassung

Neben dem Umfang, in dem die Verfassung Einfluss auf das Geschehen in der Alltagspolitik nimmt und somit auf die Bedingungen, unter denen Themen, die in einer Gesellschaft aufkommen, verfassungsrelevant sind, ist auch der Inhalt der Verfassungsregeln relevant – sowohl dafür, wie ein Prozess der Änderung der Verfassung ausgelöst wird, als auch, wie dieser zu gestalten ist. Die jeweiligen von der Verfassung vorgegebenen Organisations- und Entscheidungsstrukturen sind maßgebend für die Bestimmung der Anzahl der Akteure, die am verfassungsändernden Prozess teilnehmen und für deren jeweilige Position und Einflussmöglichkeiten auf den Verlauf des Prozesses. Deshalb wird auf diesen Aspekt, den Umweltfaktor „Regeln zur Änderung der Verfassung“, in diesem Abschnitt näher eingegangen.

Die geltenden Regeln zur Änderung einer Verfassung können nicht als einzelne externe Einflussfaktoren betrachtet werden. Es handelt sich vielmehr um ein ganzes Bündel zusammengehöriger Faktoren. Diese Regeln stellen formale Anforderungen an alle Beteiligten dar, die eingehalten werden müssen, um eine Verfassungsänderung zu ratifizieren. Ziel dieser Regelungen ist es, die Möglichkeit zur friedlichen Anpassung der Verfassung an die Verfassungswirklichkeit zu bieten, ohne gleichzeitig jeder kurzfristigen Stimmungsschwankung ausgesetzt zu sein und somit die Stabilisierungsfunktion der Verfassung in einem Staat zu gefährden. Daher sind zur Verfolgung dieses Zieles – und um gleichzeitig die Entscheidungskosten nicht in die Höhe zu treiben – Entscheidungsregelungen unterhalb der Einstimmigkeit erforderlich (vgl. Buchanan/Tullock 1997). Die Legitimität dieser Regeln und somit auch die Verfahrenslegitimität verfassungsändernder Prozesse gründen darauf, dass diese Regeln durch die Verfassung selbst festgelegt werden, deren Legitimität wiederum auf dem hypothetischen Konsenskriterium basiert (vgl. Buchanan/Tullock 1997).

Ein kurzer Blick auf die Verfassungen der westlichen Demokratien verdeutlicht sowohl, wie unterschiedlich solche Regeln sein können, als auch die Fülle an Kombinationsmöglichkeiten. In der wissenschaftlichen Literatur wird typischerweise anhand des Schwierigkeitsgrades unterschieden, den die Regeln zur Ratifizierung einer Änderung der Verfassung aufweisen: “[...] *[T]he conventional distinction is between flexible constitutions [...] and rigid constitutions [...]*” (Lijphart 1999, 216). Zwischen diesen beiden Eckpunkten kann ein Kontinuum aufgespannt werden, auf dem die verschiedenen Bündel aus Regeln eingeordnet werden können.

Das Paradebeispiel einer flexiblen Verfassung ist die Großbritanniens. Da sie kein einzelnes Schriftstück ist, sondern aus Gesetzen, Richterrecht, Gewohnheitsrecht und Konventionen besteht, ist eine klare Trennung zwischen Verfas-

sungsentwicklung und -änderung nicht möglich. Der Gesetzgeber kann durch Gesetze, also durch die Zustimmung der einfachen Mehrheit, Verfassungsrecht ändern, die Gerichte können das Richterrecht ändern und durch ihre Interpretationen auf die Entwicklung des Verfassungsrechts Einfluss nehmen. Hinzu kommt, dass die Legitimität der Verfassungsentwicklung des konventionalen Rechts durch die Staatsorgane unbestritten ist (vgl. Bryde 1982, 43f.). In diesem Sinne gibt es keine zusätzlichen Erschwernisse, wenn eine Änderung in den Gesetzestexten, die als Verfassungstexte gelten, vorgenommen wird. Eine Unterscheidung zwischen alltags- und verfassungspolitischer Arena ist hier nicht gegeben.

Im Gegensatz zur angelsächsischen Verfassungstradition steht die kontinental-europäische, die von der großen Mehrheit der westlichen Demokratien übernommen wurde. Die Verfassung ist hier ein schriftlich verfasstes Dokument, eine geschriebene beziehungsweise kodifizierte Verfassung. Die Regeln zur Änderung dieses Textes unterscheiden sich, wenn nicht vollständig, so doch in einigen Punkten, von den Regeln, die die einfache Gesetzgebung betreffen. Dadurch erfolgt auch die Grenzziehung zwischen den Arenen der Alltags- und der Verfassungspolitik. Die Abweichungen betreffen die Gestaltung des Initiativrechts, die erfordernten Zustimmungsmehrheiten zur Verfassungsänderung und das Verbot, bestimmte Artikel oder ganze Abschnitte zu ändern. Abhängig davon, wie diese Regeln gestaltet werden, und in Verbindung mit anderen Faktoren, die im nächsten Abschnitt vorgestellt werden, kann die Anzahl der am Prozess beteiligten Akteure und deren Machtpositionen festgelegt werden.

Die Gründe für die Entwicklung und Gestaltung dieser Regeln sind zunächst in der Staatsstruktur des jeweiligen Landes zu suchen. Abhängig von den politischen Akteuren und ihrer strukturell bedingten Machtposition werden auch die Regeln gestaltet und die damit einhergehenden Machtpositionen der Akteure bei einem verfassungsändernden Prozess bestimmt. Eine weitere Ursache ist zum Beispiel die Homogenität beziehungsweise Heterogenität einer Gesellschaft, die allgemeine politische Kultur. Weil aber das Interesse dieser Analyse nicht im Zustandekommen jener Regeln liegt, sondern in ihren Auswirkungen auf den verfassungsändernden Prozess, wird hierauf nicht weiterer eingegangen.

1.2.1 Initiativrecht

Das Recht, einen Vorschlag zur Änderung der Verfassung vorzutragen, wird meistens von der Verfassung selbst zugeteilt oder von der Geschäftsordnung des zuständigen Organs. Im Normalfall liegt das Initiativrecht nicht bei einzelnen Akteuren, im Sinne einzelner Individuen, sondern bei einer Gruppe von Akteuren. Neben diesen Akteursgruppen erhalten auch Kollektivakteure das Recht,

Verfassungsänderungen zu initiieren. Der Unterschied zwischen einer Gruppe von einzelnen Akteuren und einem Kollektivakteur liegt darin, dass letzterer – zum Beispiel die Regierung oder das Parlament – über „[...] *interne Regeln und organisatorische Routinen zur Festlegung von Zielen, Instrumenten zur Zielerreichung und deren Anwendung verfügt*“ (Lorenz 2008, 40), erstere hingegen nicht. Das Initiativrecht kann auch an Gruppen von Kollektivakteuren vergeben werden. Das ist meistens dann der Fall, wenn eine föderale Staatsstruktur vorliegt und das Initiativrecht zur Änderung der Verfassung nicht der Regierung beziehungsweise der Gesetzgebungsinstanz eines einzelnen Bundesstaates beziehungsweise Bundeslandes – hierbei würde es sich um einzelne kollektive Akteure auf Bundes- beziehungsweise Landesebene handeln – zugeteilt wird. Vielmehr muss sowohl die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung als auch die grobe Richtung, nach der diese gestaltet werden soll, die Unterstützung einer Gruppe dieser Kollektivakteure erhalten.

Bei der Gestaltung des Initiativrechts muss neben der Regelung, welche Gruppen von Akteuren beziehungsweise Kollektivakteuren dieses erhalten, die erforderliche Mindestgröße dieser Gruppen festgelegt werden. Darüber hinaus muss geregelt werden, ob nur ein Weg der Initiierung von Verfassungsänderungen vorgegeben wird oder ob mehrere Alternativen vorgesehen werden. Nicht nur die Ausgestaltungsvarianten dieser Regeln können sehr unterschiedlich sein, sondern auch ihre möglichen Kombinationen. Die hohe Variation der Gestaltung des Initiativrechts zwischen den verschiedenen Verfassungen bestätigt dies (vgl. Lorenz 2008, 378 ff.).

Die Art der Gestaltung des Initiativrechts allein kann innerhalb eines Landes die Trennlinie zwischen der alltagspolitischen Arena und der Verfassungspolitik ziehen. Dort, wo das Initiativrecht zum Beispiel für die einfache Gesetzgebung⁹ jedem einzelnen Parlamentarier zugesprochen wird, wird bei Vorschlägen über Änderungen in der Verfassung eine zusätzliche Hürde eingebaut, indem nicht jeder einzelne, sondern nur eine Gruppe das Initiativrecht erhält.¹⁰

9 Döring (2001) gibt in seiner Arbeit einen Überblick über die Variation hinsichtlich des Initiativrechts auf der Ebene der einfachen Gesetzgebung in westeuropäischen Ländern.

10 Beispiel für solch eine Differenzierung zwischen einfacher Gesetzgebung und verfassungsändernden Prozessen liefert die griechische Gesetzgebung. Artikel 84, §1 der Geschäftsordnung des griechischen Parlaments verleiht das Initiativrecht für die einfache Gesetzgebung neben der Regierung jedem einzelnen Abgeordneten: „*1. Die Abgeordneten bringen Gesetzesvorschläge, Änderungs- oder Zusatzanträge ins Parlament ein*“. Hingegen wird durch die griechische Verfassung das Initiativrecht zur Änderung der Verfassung einer Gruppe von Abgeordneten verliehen und ihre Mindestgröße auf fünfzig festgelegt. Artikel 110, §2 „*Die Erforderlichkeit der Verfassungsänderung wird durch Parlamentsbeschluss festgestellt, der auf Vorschlag von mindestens 50 Abgeordneten ergeht und mit den Stimmen von drei Fünftel der Gesamtzahl der Parlamentsmitglieder in zwei mindestens einen Monat auseinander liegenden Abstimmungen*

Ebenso wie die Regelungsdichte einer Verfassung nimmt auch das Initiativrecht qualitativen und quantitativen Einfluss auf die verfassungsändernden Prozesse. Je einfacher der Zugang zur Agenda der Verfassungspolitik gestaltet wird, desto niedriger sind auch die damit verbundenen Antragsstellungskosten, was zur Erhöhung ihrer Anzahl führt. Bei Verfassungen, die eine hohe Regelungsdichte aufweisen, ist eine Verstärkung dieses Effekts zu erwarten. Allerdings ist eine gleichzeitige Erhöhung der Anzahl der ratifizierten Verfassungsänderungen nicht automatisch gegeben. Die abschreckende beziehungsweise ermutigende Wirkung der Gestaltung des Initiativrechts kann durch die Konzipierung der erfordernten Zustimmungsmehrheiten sowohl für die Anzahl der gestellten Anträge als auch für die Anzahl der tatsächlich stattfindenden Verfassungsänderungen aufgehoben beziehungsweise noch verstärkt werden.

Neben der Anzahl der Verfassungsänderungsvorschläge nimmt die Kombination von Initiativrecht und erforderter Zustimmungsmehrheit auch Einfluss auf die konkrete Gestaltung eines verfassungsändernden Prozesses und dessen Ergebnis. Grundsätzlich werden verfassungsändernde Prozesse nur dann stattfinden, wenn diejenigen, die das Initiativrecht innehaben, unzufrieden mit dem Status quo sind und diesen ändern wollen. Das ist zwar eine notwendige Bedingung für das Auslösen eines Prozesses, aber, wie bei der genaueren Untersuchung der erste Phase des „*Agenda Settings*“ noch zu zeigen sein wird, handelt es sich dabei nicht um eine hinreichende Bedingung (vgl. Behnke 2009, 13).

Neben der Unzufriedenheit der Akteure mit Initiativrecht gegenüber dem Status quo verfolgen die Initiatoren jedes politischen Prozesses das Ziel, ihre eigene Idealvorstellung durchzusetzen. Inwieweit ihnen das auch gelingt, hängt zum einen davon ab, ob sie eine Monopolstellung innehaben. In diesem Fall können sie die anderen Akteure vor eine „*take-it-or-leave-it*“-Situation stellen.

“By facing the voters with a ‘take-it-or-leave-it’ choice, the [Agenda] setter exercises a threat over the voters. The worse the status quo, the greater this threat and, consequently, the greater the gain to the setter from being able to propose the alternative.” (Romer/Rosenthal 1978, 36)

Zum anderen ist die Machtposition eines Initiators von einer möglichen Entscheidungsautonomie bei einer Endabstimmung abhängig. Beides sind Aspekte mit großer Bedeutung für die einfache Gesetzgebung. Ihre Bedeutung wird allerdings bei verfassungsändernden Prozessen relativiert durch die Zuteilung des Initiativrechts an mehrere Akteure beziehungsweise dadurch, dass die Mindestgruppengröße der Initiatoren es erlaubt, unterschiedliche Interessenbündnisse zu

gefasst wird. Durch diesen Beschluss werden die zu ändernden Bestimmungen im Einzelnen festgelegt.“

schließen. Hinzu kommt die Festsetzung der erforderlichen Zustimmungsmehrheiten, die meistens von dem oft sehr mächtigen Initiator auf der Ebene der einfachen Gesetzgebung, der Regierung, alleine nicht erreicht werden. Aufgrund dieser Gestaltung des Initiativrechts und der erforderlichen Zustimmungsmehrheiten bei einem verfassungsändernden Prozess wird auch der jeweilige Initiator einer Verfassungsänderung bereit sein, zu verhandeln und von seinem Idealpunkt abzurücken, um die nächstbeste Alternative zum Status quo zu erreichen. Auch wenn im Vergleich zu den Prozessen der einfachen Gesetzgebung die Machtposition der Initiatoren eines verfassungsändernden Prozesses abgeschwächt ist, ist seine Rolle für die Senkung der Transaktionskosten von Bedeutung. Diese entstehen in der zweiten Phase des verfassungsändernden Prozesses, der Phase der Konsenssuche, in denen die Verhandlungen auf der Suche nach einem allgemein zustimmungsfähigen Änderungsvorschlag stattfinden. *„Fehlt er [der „Agenda Setter“], so müssten in einem Entscheidungssystem mit N Mitgliedern multilaterale Verhandlungen in $N(N - 1)/2$ bilateralen Beziehungen geführt werden, um ein allgemein zustimmungsfähiges Ergebnis zu finden, während ein Agenda-Setter nur N Mitglieder konsultieren müsste, um die Akzeptabilität eines Vorschlags auszuloten.“* (Scharpf 2006a, 246)

Des Weiteren sind die Akteure mit Initiativrecht die Ansprechpartner für all diejenigen, die keinen direkten Zugang zur verfassungspolitischen Agenda haben. Letztere müssen ihre Anliegen an den potentiellen Initiator herantragen, der ihre Position teilt beziehungsweise dieser am nächsten steht und darüber hinaus am ehesten eine erfolversprechende Machtposition innehat (vgl. Denzau 1985, 193 f.). Sowohl die Chancen für eine erfolgreiche Prozessinitiation als auch die Einflussmöglichkeiten auf die Entwicklung des Prozesses können zwischen den Initiatoren sehr unterschiedlich sein. Hierbei ist die genaue Machtposition des jeweiligen Initiators von entscheidender Bedeutung.

Um diese Machtposition zu bestimmen, reichen die Informationen über die Regelung des Initiativrechts nicht aus. Entwicklungen, die während der Analyse der ersten Phase zu betrachten sein werden, spielen auch eine entscheidende Rolle bei der Erhöhung beziehungsweise Verringerung der Chance, dass ein Prozess zur Änderung der Verfassung ausgelöst wird. Zunächst bezogen auf die Umweltfaktoren können noch weitere Informationen über die Machtposition der Initiatoren gesammelt werden, indem das zweite Element der Regelungen zur Änderung der Verfassung, die Bestimmung der Zustimmungsmehrheiten, und darüber hinaus die Parteilandschaft berücksichtigt werden.

1.2.2 Zustimmungsmehrheiten

Mit der Bestimmung der erforderlichen Zustimmungsmehrheiten geht immer auch die Festlegung einher, wo diese überall erreicht werden müssen. Darüber hinaus ist eine Wahlmöglichkeit der am Prozess beteiligten Akteure zwischen verschiedenen Ratifizierungsverfahren ein weiterer entscheidender Faktor, der in diesem Zusammenhang erläutert werden muss.

Wie bei der Gestaltung des Initiativrechts Unterschiede zwischen den von den Verfassungen getroffenen Regelungen und zwischen der einfachen Gesetzgebung und der Verfassungsebene festgestellt wurden, so gibt es auch hier eine Fülle an Kombinationsmöglichkeiten. Dabei bestimmen die meisten Verfassungen höhere Zustimmungshürden für Verfassungsänderungen als für die einfache Gesetzgebung (vgl. Lorenz 2008, 378 ff.). Einige Verfassungen gehen noch einen Schritt weiter und verlangen nicht nur große Zustimmungsmehrheiten für eine Verfassungsänderung, sondern sie bestimmen Artikel beziehungsweise Abschnitte, die einem verfassungsändernden Prozess vollkommen entzogen werden. Diese „Ewigkeitsklausel“ bezieht sich in den meisten Verfassungen auf den Staatsaufbau, das Regierungssystem und die Grundrechte (vgl. Lorenz 2008, 378 ff.). Sie bietet einen zusätzlichen Schutz für die Grundpfeiler eines demokratischen Rechtsstaates und wird sparsam angewendet, um die Anpassungsfähigkeit der Verfassung an neue Gegebenheiten nicht unmöglich zu machen.

Die Möglichkeit, die Verfassung anzupassen, muss bestehen bleiben, um ihre Akzeptanz in der Gesellschaft und ihre Legitimität zu erhalten und wenn möglich weiter auszubauen. Mit diesem Ziel vor Augen wird abhängig von der Staatsstruktur bestimmt, welche Akteure der Änderung der Verfassung zustimmen müssen. Zudem wird entschieden, welche Organe und inwiefern das Volk durch einen Volksentscheid am Ende des Prozesses der Verfassungsänderung mit eingebunden werden muss. Dadurch wird die potentielle Anzahl der Akteure mit einer Vetoposition festgelegt. *“Veto players are individual or collective actors whose agreement is necessary for a change of the status quo. It follows that a change in the status quo requires a unanimous decision of all veto players.”* (Tsebelis 2002, 19)

Für die Identifizierung der Vetospieler bei einem verfassungsändernden Prozess ist es wichtig, eine Unterscheidung zu treffen. Aus der Verfassung, insbesondere aus den Regeln zur Änderung der Verfassung, können die institutionellen Vetospieler identifiziert werden (vgl. Tsebelis 1995, 304): sowohl die kollektiven – zum Beispiel das Parlament – als auch die individuellen – zum Beispiel der Präsident. Darüber hinaus werden durch die Festlegung der erforderlichen Zustimmungsmehrheiten die Entscheidungsregeln aufgestellt, anhand derer die kollektiven Akteure die Ratifizierung einer Verfassungsänderung be-

schließen können. Aufgrund dieser Regeln und im Zusammenspiel mit der parteipolitischen Zugehörigkeit der kollektiven beziehungsweise individuellen Akteure kann die Anzahl der tatsächlichen Vetospieler von der Anzahl der institutionellen Vetospieler abweichen. Auf diesen Punkt und seine Bedeutung für den Verlauf des verfassungsändernden Prozesses wird im nächsten Abschnitt näher eingegangen werden.

Ein weiterer Faktor, der auch die Anzahl der tatsächlichen Vetospieler variieren lassen kann, ist der konkrete Inhalt der zur Abstimmung stehenden Verfassungsänderung. Die Interessen des politischen Lagers, dem die politischen Akteure angehören, können unter Umständen nur eine Teilmenge der Interessen sein, welche sie vertreten müssen. Es können weitere bundes-, landes- und kommunalpolitische sowie, nicht zu vergessen, rein persönliche und egoistische Interessen der beteiligten Akteure hinzukommen. Die am verfassungsändernden Prozess beteiligten politischen Akteure müssen also „[...] über die eigenen Zuständigkeits- und Interessengrenzen hinaus auch Gesamtinteressen wahrnehmen und als eigene in den Problemverarbeitungsprozess mit einbringen“ (Scharpf et al. 1976, 41). Die Problematik besteht nicht in der gleichzeitigen Vertretung der verschiedenen Interessen an sich, sondern erst dann, wenn diese Interessen bei bestimmten Themen in Konkurrenz oder Konflikt zueinander stehen. Eine nähere Auseinandersetzung mit dem Einfluss, den das konkrete Thema einer Verfassungsreform auf die Gestalt des Prozesses nimmt, wird zunächst bei der Betrachtung der ersten Phase, dem „*Agenda Setting*“ des Prozesses, vorgenommen und bei der Auseinandersetzung mit der zweiten Phase, der Konsenssuche, vertieft. Der Grund dafür liegt in der Natur dieses Einflussfaktors, der, wie noch zu zeigen sein wird, gleichzeitig als externer und interner Faktor Einfluss auf den ganzen Prozess der Verfassungsänderung nimmt.

Das Initiativrecht und die Bestimmung der erforderlichen Mehrheiten sind die beiden institutionellen Regelungen, die allgemein bekannt und die darüber hinaus bei der Entscheidung zu berücksichtigen sind, ob es sich lohnt, einen verfassungsändernden Prozess zu initiieren und eventuell kostspielige Diskussionen und Verhandlungen einzugehen. Wie bei der Gestaltung des Initiativrechts, stehen auch bei der Festlegung des Ratifizierungsverfahrens verschiedene Alternativen zur Wahl. Diese Auswahlmöglichkeit verleiht den verschiedenen Vetospielern eine unterschiedliche Machtposition, die daran festzumachen ist, wie viel Einfluss sie auf den formalen Ablauf des Prozesses nehmen können und wie sie ihren favorisierten Änderungsvorschlag lancieren.

In diesem Zusammenhang wird erstens zwischen Akteuren, die auf jeden Fall in den verfassungsändernden Prozess mit einbezogen werden müssen, und denen, die erst aufgrund der Entscheidung anderer im Prozess mit berücksichtigt werden, unterschieden. Letztere werden als bedingte Akteure bezeichnet (vgl.

Abromeit/Stoiber 2006, 69). Beispielsweise wird den politischen Akteuren oft die Entscheidung freigestellt, ob sie das Volk durch ein Referendum in den Prozess mit einbeziehen oder nicht. Durch diese Regel wird das Volk zu einem bedingten Akteur. Die Entscheidung über die konkrete Gestaltung des Prozesses durch den Einbezug beziehungsweise Ausschluss zusätzlicher Vetospieler verleiht den Entscheidungsberechtigten weitere Möglichkeiten, auf den Prozess Einfluss zu nehmen und somit ihre Machtposition zu stärken.

Eine weitere Unterscheidung der Akteure erfolgt nach der Möglichkeit, selbst Vorschläge oder Verbesserungsvorschläge im Verlauf des Prozesses einzubringen oder sie nur anzunehmen beziehungsweise abzulehnen. Hierbei unterscheidet man zwischen (mit)gestaltenden Vetospielern und denjenigen, die ein nachträgliches Vetorecht besitzen (vgl. Abromeit/Stoiber 2006, 70f.). Erstere haben mehr Gestaltungsmöglichkeiten und können ihre eigenen Interessen aktiv vertreten, letztere hingegen stehen einer „take-it-or-leave-it“-Situation gegenüber. Dabei darf die Wirkung der Akteure mit „nur“ einem nachträglichem Vetorecht auf den Prozess nicht unterschätzt werden. Ihnen stehen zwar keine direkten, institutionell verankerten Möglichkeiten zu, auf den Prozess Einfluss zu nehmen. Allerdings bestimmen sie das Endergebnis mit, auch im Fall, dass es sich hierbei um bedingte Akteure handelt, wenn einer der entscheidungsbefugten Akteure sie in den Prozess mit einbezieht. Sie befinden sich in der Position des Letztentscheiders, was dazu führt, dass die (mit)gestaltenden Akteure, wenn sie eine Verfassungsänderung erwirken wollen, die Interessen der Spieler mit nachträglichem Vetorecht nicht ignorieren dürfen. Bei Spielern mit nachträglichem Vetorecht kann es sich beispielsweise um die Bürger eines Landes handeln, falls ein Volksentscheid verlangt wird.

“[...] [T]he proposal must be submitted to the citizens, but they have no agenda access for the purpose of amending the proposal. The fact that they vote on it, however, can materially affect the proposal that is tailored by the legislative body, who will modify it so that it is likely to pass muster among the populace.” (Denzau 1985, 193)

Gleiches gilt für Institutionen wie ein Verfassungsgericht, auch wenn dieses erst nach der Ratifizierung einer Verfassungsänderung aktiv werden kann und nur dann, wenn es angerufen wird. Trotzdem können Verfassungsgerichte auch ex ante Einfluss auf den Prozess nehmen. Die Möglichkeit einer Zurückweisung des Vorschlags zur Verfassungsänderung wird von den Akteuren während der Phase der Konsenssuche eines verfassungsändernden Prozesses antizipiert und möglichen Bedenken bei der Formulierung des Verfassungsänderungsvorschlags Rechnung getragen (vgl. Vanberg 2005, 185). Das Ausmaß, in dem Verfassungsgerichte Einfluss auf politische Prozesse allgemein und auf verfassungsändernde Prozesse insbesondere nehmen können, hängt von ihrer Akzeptanz durch die

politischen Institutionen und die Bürger eines Staates ab, da sie keinen Durchsetzungsapparat besitzen (vgl. Voigt 2006, 71; Vanberg 2005).

Die bisherigen Ausführungen zum Initiativrecht und zu den Zustimmungsmehrheiten haben deutlich gemacht, dass diese beiden Umweltfaktoren Prozesse zur Änderung der Verfassung von Anfang an maßgeblich mitbestimmen. Gemeinsam legen diese Regeln zur Änderung der Verfassung den institutionellen Kontext fest, innerhalb dessen der Prozess der Verfassungsänderung stattfindet. Sie bestimmen den Initiator und somit den „*Agenda Setter*“, die Vetospieler und ihre jeweilige Machtposition. Dadurch beeinflussen sie die erste Phase verfassungsändernder Prozesse, die des „*Agenda Settings*“, indem sie die Bedingungen vorgeben, unter denen sie überhaupt ausgelöst werden kann. Sie haben auch Wirkung auf die zweite Phase, die der Konsenssuche, indem sie Einfluss auf die Gestaltung der Interaktion zwischen den am Prozess beteiligten Akteuren nehmen. Diese Interaktion weist alle Merkmale des von Scharpf definierten „Zwangsverhandlungssystems“ auf, also von

„[...] 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“ (Scharpf 2006a, 244).

Durch diese Definition des Zwangsverhandlungssystems ist bis zu einem gewissen Grad auch der Interaktionsmodus, der sich zwischen den Akteuren einstellen wird, vorgegeben. Scharpf unterscheidet vier Idealtypen von Interaktionsformen, das „einseitige Handeln“, die „Mehrheitsentscheidungen“, die „hierarchische Steuerung“ und die „Verhandlungen“ (vgl. Scharpf 2006a, 91). Letztere sind für Zwangsverhandlungssysteme im Sinne von verfassungsändernden Prozessen aufgrund ihres „konsensuellen“ Modus relevant (vgl. Scharpf 1992, 12).

Wie bereits oben festgestellt wurde, ist der Einfluss der institutionellen Rahmenbedingungen auf die verfassungsändernden Prozesse nicht deterministisch. Inwiefern sie ausgelöst werden und darüber hinaus mit Erfolg abgeschlossen werden, hängt von weiteren Faktoren und Entwicklungen sowie von den „*gegensätzlichen Motiven und Verhaltensstilen der Beteiligten*“ (Scharpf 1992, 21) ab.

Bevor aber auf diese Entwicklungen und die Eigenschaften der Akteure näher eingegangen wird, soll auf den letzten Umweltfaktor, die parteipolitischen Zugehörigkeiten der Akteure, eingegangen werden.

1.3 Die parteipolitische Zugehörigkeit der Akteure

Im vorherigen Abschnitt wurde bereits darauf hingewiesen, dass es Abweichungen zwischen den institutionell festgelegten Vetospielern und der Anzahl der tatsächlich an einem bestimmten Prozess beteiligten Vetospieler geben kann. Um die tatsächlichen Vetospieler zu bestimmen, muss ein weiterer Vetospieler-Typ eingeführt werden. Tsebelis (2002) definiert diesen Vetospieler wie folgt: *“I will call partisan veto players the veto players who are generated inside institutional veto players by the political game”* (Tsebelis 2002, 79). Damit ist hauptsächlich die Zusammensetzung der institutionell festgelegten, kollektiven Vetospieler angesprochen, die durch die Mehrheitsverhältnisse der jeweiligen Parteien definiert werden.¹¹

Wenn beispielsweise die Legislative eines Staates aus zwei Kammern besteht und eine Zustimmung in beiden gefordert ist, handelt es sich bei jeder der zwei Kammern um einen institutionellen Vetospieler. Wenn aber die gleiche Partei in beiden dieser Kammern eine Mehrheit hat, handelt es sich de facto lediglich um einen Vetospieler. In diesem Fall wird die *„absorptions rule“* angewandt, welche besagt, dass *„[...] if some of the veto players are located in the unanimity core of the others, we can eliminate them because they do not restrict the winset of the status quo“* (Tsebelis 2002, 80). Wenn aber andererseits innerhalb einer Kammer keine Partei die absolute Mehrheit hat, so kann dies dazu führen, dass diese Kammer – ein institutioneller Vetospieler – sich aus zwei oder mehr *„partisan“-*Vetospielern zusammensetzt, was letztendlich für die Bestimmung der Anzahl tatsächlich am Prozess beteiligter Vetospieler entscheidend ist. Gleiches gilt auch, wenn für die Ratifizierung einer Verfassungsänderung die Zustimmung einer Kammer in zwei aufeinander folgenden Legislaturperioden gefordert wird. Im Falle einer gleichen Zusammensetzung in beiden Legislaturperioden handelt es sich um einen tatsächlichen Akteur. Weist aber die Zusammensetzung der Kammer Unterschiede zwischen den Legislaturperioden auf, werden aus einem institutionellen Akteur zwei Akteure mit Vetomacht.

Bei diesen beiden Beispielen wurde unterstellt, dass die Regel, nach der die institutionellen Akteure Entscheidungen treffen, die absolute Mehrheitsregel ist. Bei verfassungsändernden Prozessen wird jedoch zumeist die Erreichung einer qualifizierten Mehrheit bei der Endabstimmung, innerhalb eines oder mehrerer kollektiver institutioneller Akteure, gefordert. Dies führt automatisch zu einer Erhöhung der Anzahl der *„partisan“-*Vetospieler, da es kaum eine Partei alleine schafft, diese Mehrheiten aufzubringen. Genau dies ist auch das Ziel dieser Regelung und weist auf den Einfluss hin, den die formalen Prozessregeln auf den

11 Inwiefern das auch wirklich zutrifft, hängt vom jeweiligen Parteiensystem und der damit verbundenen Machtposition der Parteien im politischen Prozess ab.

verfassungsändernden Prozess im Zusammenspiel mit der Zusammensetzung der kollektiven Akteure haben. Der Zusammenhang kann wie folgt dargestellt werden: Je inklusiver die Entscheidungsregel und je heterogener die Zusammensetzung ist, desto mehr Vetospieler sind vorhanden.

Allgemein muss zur Bestimmung der Anzahl der Akteure mit Veto-Macht bei einem verfassungsändernden Prozess die Zusammensetzung aller institutionell festgelegten kollektiven Akteure analysiert werden. Über diese Zuordnung zu den verschiedenen politischen Lagern hinaus müssen auch die institutionell festgelegten individuellen Akteure – wie zum Beispiel der Präsident in einem präsidentialen Regierungssystem – berücksichtigt werden, da auch diese eventuell als Vetospieler aufgrund der Absorptionsregel irrelevant werden können.

Die Informationen, die aus der parteipolitischen Zugehörigkeit der relevanten Akteure gewonnen werden können, also die genauere Bestimmung der tatsächlichen Vetospieler, muss immer unter Berücksichtigung der konkret zu behandelnden Thematik vorgenommen werden. Denn es kann vorkommen, dass bei Thema A zwei Parteien wenn nicht die gleiche, so zumindest sehr ähnliche Positionen, bei Thema B allerdings diametral entgegengesetzte Positionen einnehmen. Neben der parteipolitischen Konfliktlinie, die durch die Anwendung der „*absorption rule*“ berücksichtigt wird, dürfen daher Konflikte, die auf unterschiedlichen institutionellen Interessen der Vetospieler basieren, nicht vernachlässigt werden. Dieser Aspekt muss außerdem auch zur Bestimmung der Anzahl der Vetospieler berücksichtigt werden.

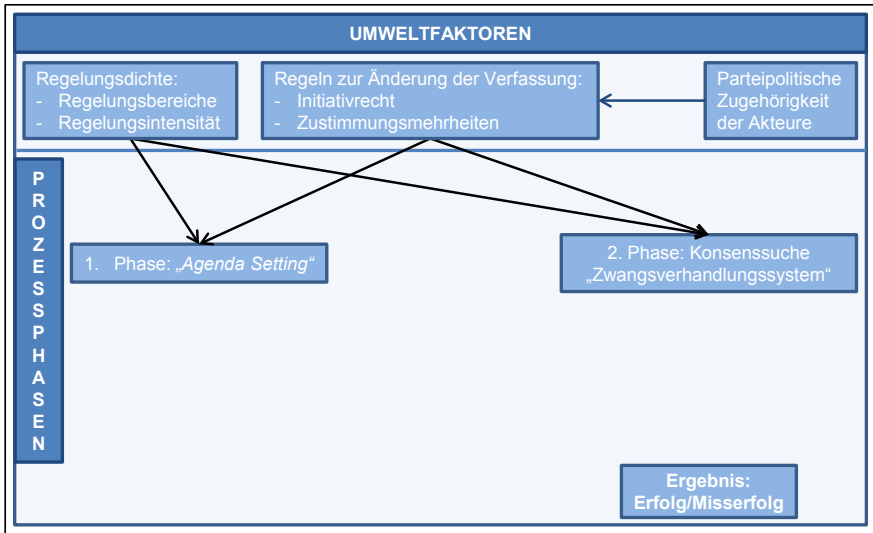
1.4 Zwischenbilanz

Es wurde bereits betont, dass die Umweltfaktoren nicht einzeln und unabhängig voneinander, sondern als ein Faktorenbündel zu betrachten sind, da sie in Abhängigkeit voneinander Einfluss auf den verfassungsändernden Prozess ausüben. Deshalb erscheint eine kurze Zusammenfassung der bisher gewonnenen Erkenntnisse sinnvoll:

Drei übergeordnete Umweltfaktoren, die Regelungsdichte einer Verfassung, die Regeln zur Änderung der Verfassung und die parteipolitische Zugehörigkeit der institutionellen Veto-Akteure sind in die bisherige Analyse aufgenommen und ihr Einfluss auf die zwei Phasen des Prozesses analysiert worden. Die Regeln der Verfassung wurden weiter differenziert in Initiativrecht und erforderliche Zustimmungsmehrheiten. Es wurde gezeigt, dass alle Umweltfaktoren einen direkten beziehungsweise indirekten Einfluss auf die Entstehung und Entwicklung verfassungsändernder Prozesse haben können. Sie stellen den Rahmen dar,

innerhalb dessen ein solcher Prozess ausgelöst und eine Einigung zwischen den Akteuren erzielt werden kann (Abbildung 2).

Abbildung 2: Wirkung der Umweltfaktoren auf verfassungsändernde Prozesse



Quelle: eigene Darstellung

Der Bedarf an Änderungen des Verfassungstextes durch einen formellen Prozess wird direkt vom Ausmaß, in dem die Verfassung in die Alltagspolitik eingreift – ihrer Regelungsdichte –, beeinflusst. Die Regelungsdichte einer Verfassung nimmt somit Einfluss auf die Phase des „*Agenda Settings*“, die erste Phase verfassungsändernder Prozesse. Von der Regelungsdichte einer Verfassung und ihrem grundsätzlichen Charakter wird auch die Phase der Konsenssuche eines verfassungsändernden Prozesses beeinflusst, indem der Raum möglicher Änderungswünsche, abhängig von der konkreten Verfassung, sehr konkret oder auch nur sehr vage abgesteckt wird.

Durch die Vergabe des Initiativrechts an bestimmte Akteure beziehungsweise an eine bestimmte Akteursgruppe wird der Schwierigkeitsgrad für den Zugang zur Verfassungsänderungsagenda festgelegt. Mit zunehmendem Schwierigkeitsgrad ist eine Reduzierung der Anzahl der Änderungsanträge zu erwarten. Inwiefern die Akteure, die dieses Initiativrecht erhalten, auch einen verfassungsändernden Prozess in Gang setzen, hängt von ihrer Einschätzung ab, ob eine Zustimmung aller Vetospieler überhaupt realisierbar ist. Informationen darüber

erhalten die Initiatoren, wenn sie in ihre Überlegungen die Regeln über erforderliche Zustimmungsmehrheiten und die Parteilandschaft mit einbeziehen. Die Festlegung der institutionellen Vetospieler, die Entscheidungsregel, anhand welcher eine Verfassungsänderung ratifiziert werden kann, und die parteipolitische Zugehörigkeit der verschiedenen Akteure bestimmen die Anzahl der tatsächlichen Veto-Akteure, welche von der Anzahl der institutionellen Veto-Akteure abweichen kann.

Die Bestimmungen über den Initiator und somit den „*Agenda Setter*“ haben auch direkten Einfluss auf die zweite Phase, die Phase der Konsenssuche, der verfassungsändernden Prozesse. Dadurch, dass sie den konkreten Änderungsvorschlag formulieren und die Entscheidung treffen, in welchem Rahmen sie das Thema auf die Agenda setzen, bestimmen sie den Ausgangspunkt der weiteren Verhandlungen.

Die Regeln zur Änderung der Verfassung in Kombination mit der Parteienlandschaft haben darüber hinaus auch einen direkten Einfluss auf die zweite Phase des Prozesses, die Phase der Konsenssuche. Sie geben sowohl den Rahmen, innerhalb dessen die Konsenssuche stattfindet, das Zwangsverhandlungssystem, als auch den Interaktionsmodus „Verhandlungen“ vor, ohne allerdings letzteren genauer zu bestimmen. Durch die Bestimmung der am Prozess beteiligten Akteure und ihrer jeweiligen Machtposition werden auch erste Anhaltspunkte hinsichtlich der Bildung möglicher Akteurkonstellationen, die

„[...] das repräsentieren, was wir über die an bestimmten politischen Interaktionen beteiligten Akteure wissen – ihre Fähigkeiten [...], ihre Wahrnehmungen und Bewertungen der erreichbaren Ergebnisse [...] und das Ausmaß der Kompatibilität oder Inkompatibilität ihrer Auszahlungswünsche. Die Akteurkonstellation beschreibt also das Konfliktniveau, aber sie enthält noch keine Information über den Interaktionsmodus, durch den diese Konflikte verarbeitet werden sollen [...]“ (Scharpf 2006a, 128 f.).

Die weitere Konkretisierung sowohl der Akteurkonstellationen als auch des Interaktionsmodus ist allerdings erforderlich, denn *„[...] bei einer bestimmten Akteurkonstellation verändert sich das zu erwartende politische Ergebnis, wenn der institutionalisierte Interaktionsmodus variiert wird – und umgekehrt würde ein bestimmter Interaktionsmodus bei manchen Konstellationen zu effektiven politischen Lösungen führen, bei anderen jedoch nicht“ (Scharpf 2006a, 94).* Diese weitere Konkretisierung wird bei der Analyse der ersten Phase der verfassungsändernden Prozesse erfolgen. Aus den bisherigen Ausführungen ist ersichtlich, dass verfassungsändernde Prozesse durch die institutionellen Rahmenbedingungen maßgeblich vorstrukturiert werden. Allerdings wird ein verfassungsändernder Prozess nicht von den Institutionen initiiert beziehungsweise durch-

geführt, sondern von den bereits mehrfach thematisierten Akteuren. Deshalb stellt sich diese Arbeit auch die Frage, unter welchen Bedingungen die Akteure in der Lage sind, einen verfassungsändernden Prozess durchzuführen und sich dabei auch tatsächlich auf eine Änderung der Verfassung zu einigen. Die Akteursfigur stellt somit das zentrale Element bei der Analyse verfassungsändernder Prozesse dar. Entsprechend wird diese im nächsten Abschnitt näher erläutert, bevor in Kapitel B.3. und B.4. auf den Einfluss weiterer Faktoren und kausaler Mechanismen, die den Verlauf verfassungsändernder Prozesse mitgestalten, eingegangen wird.

2 Die Akteure

Die zentrale Annahme, die das Bild des Akteurs in dieser Arbeit bestimmt, ist, dass dieser grundsätzlich die Fähigkeit besitzt, rational zu handeln. Hierbei wird nicht „volle“, sondern „eingeschränkte“ Rationalität unterstellt. Ein Akteur ist somit „[...] *prinzipiell in der Lage, gemäß seinem relativen Vorteil zu handeln, d.h. seinen Handlungsraum abzuschätzen und zu bewerten, und dann entsprechend zu handeln*“ (Kirchgässner 1991, 17). Die Einschränkungen, die hierbei getroffen werden, betreffen die zur Verfügung stehenden Informationen und die Informationsverarbeitungskapazitäten. Die Suche nach den geeigneten Handlungsalternativen wird durchgeführt, „[...] *by applying rules of thumb, or heuristics, to determine what paths should be traced and what ones can be ignored. The search halts when a satisfactory solution has been found, almost always long before all alternatives have been examined.*“ (Simon 1995, 4).

Neben dieser zentralen Annahme muss Klarheit über die Bezugseinheit des Akteurbegriffs geschaffen werden. In den vorherigen Abschnitten wurde wiederholt darauf hingewiesen, dass nicht nur einzelne Individuen als Akteure bezeichnet werden, sondern auch eine Vielzahl von Individuen, wie zum Beispiel Parteien, Regierungen, Parlamente, Bundesstaaten, -länder.

„Obwohl es eine Binsenweisheit ist, die vom methodologischen Individualismus zum Dogma erhoben wurde, daß letztlich nur Individuen handeln können, wissen wir, daß Individuen rechtlich und faktisch häufig im Namen und im Interesse einer anderen Person, einer größeren Gruppe oder einer Organisation handeln“ (Scharpf 2006a, 96).

Aus diesem Grund können die an politischen Prozessen beteiligten Individuen nicht autonom über ihre Interessen und Strategien entscheiden.

„Sie sind vielmehr abhängig von Vorgaben, die ihnen ihre Organisation setzt. Die spezifischen organisatorischen Interessen und Verhaltensregeln, die unabhängig von Verhandlungsprozessen entstehen, wirken sich auf diese Weise in Kooperationsbeziehungen zwischen den Repräsentanten unterschiedlicher Organisationen aus.“ (Benz 1991, 63)

Aus dieser Tatsache resultiert die Notwendigkeit, für ein vollständiges Bild der an einer Verfassungsänderung beteiligten Akteure, deren Fähigkeit zu strategischem Handeln und ihre Handlungsorientierungen zu bestimmen. Dabei ist auf die Verbindung zwischen der Ebene der handelnden individuellen Akteure und dem von ihnen repräsentierten Kollektiv Bezug zu nehmen.

Die Fähigkeit zu strategischem Handeln und somit auch die Möglichkeit eines kollektiven Akteurs, auf den Verlauf eines politischen Prozesses Einfluss zu nehmen, wird nur zum Teil von den institutionellen Rahmenbedingungen, den Spielregeln des Prozesses, abgesteckt. Sie wird darüber hinaus von weiteren Komponenten mitbestimmt. Scharpf unterscheidet hierbei zwischen der kognitiven und der evaluativen Dimension (vgl. Scharpf 2006a, 107 ff.). Die erste Dimension bezieht sich auf die Wahrnehmung und die Präferenzen des kollektiven Akteurs. Die Präferenzen der kollektiven Akteure setzen sich zusammen aus den Wertorientierungen der einzelnen Mitglieder des Kollektivs. Die evaluative Dimension bezieht sich auf die Möglichkeiten, diese einzelnen Wertvorstellungen oder auch die konkreten Interessen, die mehr oder weniger stark voneinander abweichen können, innerhalb eines Kollektivs zu vereinen. Die Einigkeit oder die Uneinigkeit des Kollektivs hat direkten Einfluss auf die Handlungsfähigkeit seiner Vertreter. An diese werden zwar selten konkrete Handlungsanleitungen weitergegeben, aber zum Beispiel konkrete Erwartungen bezüglich der Ergebnisse einer Verhandlung gestellt. Je stärker diese voneinander abweichen, desto schwieriger wird es für die Vertreter sein, Handlungsstrategien zu entwickeln, weil das Ziel nicht eindeutig formuliert ist. Eine solche Situation begrenzt die Fähigkeit des Vertreters¹² und somit auch des kollektiven Akteurs, strategisch zu handeln. Wenn diese Einschränkung der Handlungsfähigkeit die Akteure mit Initiativrecht betrifft, wird die Aufnahme von Neuverhandlungen unwahrscheinlich. Wenn die „effektiven“ Veto-Akteure davon betroffen sind, ist zu erwarten, dass ein bereits ausgelöster Prozess sich sehr wahrscheinlich lange hinziehen wird, wenn er nicht sogar scheitert.

12 Kollektive Akteure, die im Rahmen dieser Arbeit behandelt werden, haben gewählte beziehungsweise ernannte Vertreter. Diesen wird das Eigeninteresse unterstellt, ihre jeweilige Position so lang wie möglich zu behalten. Dabei müssen sie sich in ihrer Position durch zum Beispiel regelmäßige Wahlen bestätigen lassen. Um das zu erreichen, müssen sie die Wünsche und Erwartungen des Kollektivs so gut es geht erfüllen.

Wie ausgeprägt die Fähigkeit zu strategischem Handeln des Vertreters eines kollektiven Akteurs in den Verhandlungen mit anderen Akteuren ist, ist somit abhängig von der strategischen Fähigkeit des Kollektivs selbst. Eine weitere Abhängigkeit zwischen kollektivem Akteur und seinem Vertreter besteht hinsichtlich der Handlungsorientierungen. Um sie besser bestimmen zu können, unterteilt Scharpf diese in die drei Bestandteile Bezugseinheit, kognitive Orientierungen und Präferenzen (vgl. Scharpf 2006a, 110 ff.). Wie auch im Abschnitt über die Zustimmungsmehrheiten schon festgestellt wurde, kann ein individueller Akteur Mitglied mehrerer kollektiver Akteure sein. Allerdings agiert ein individueller Akteur in konkreten politischen Prozessen als Repräsentant nur eines kollektiven Akteurs. Die verschiedenen Rollen und die damit verknüpften Erwartungen können, abhängig vom Thema, miteinander in Konflikt stehen. Daher ist es notwendig, die Bezugseinheit oder -einheiten der individuellen Akteure zu Beginn des verfassungsändernden Prozesses zu identifizieren, um erste Informationen über ihre Handlungsorientierungen zu erhalten.

Welche Handlungsoptionen von den am verfassungsändernden Prozess beteiligten Akteuren überhaupt in Betracht gezogen und wie sie von ihnen bewertet werden, sowie ihre letztendliche Entscheidung für eine bestimmte Handlung, hängt von den ihnen zur Verfügung stehenden Informationen, ihren Fähigkeiten, an Informationen zu gelangen, und den ihnen zur Verfügung stehenden Kapazitäten zur Auswertung dieser Informationen ab. Die Ausprägungen, die die jeweiligen kollektiven Akteure bezogen auf diese Fähigkeiten und Kapazitäten aufweisen, können sehr unterschiedlich sein. Regierungen zum Beispiel, denen ein großer Verwaltungsapparat unterstellt ist, haben Zugang zu einer Fülle von Informationen und große Verarbeitungskapazitäten. Einzelne Abgeordnete beziehungsweise Fraktionen oder Parteien können nicht auf solche Ressourcen zurückgreifen.¹³ Eine Situation kann somit ganz unterschiedlich von den verschiedenen beteiligten Akteuren wahrgenommen und dadurch Konflikte ausgelöst werden, die eine Nicht-Einigung zum Ergebnis haben. Positiv formuliert, kann durch den Erwerb von Informationen während eines politischen Entscheidungsprozesses die Wahrnehmung der Akteure auf Alternativen gerichtet werden, die bis dahin verborgen waren, und einem Verhandlungsprozess, der vor dem Scheitern steht, eine neue Perspektive bieten.

Die Wahrnehmung der Akteure ist neben den Informationen auch von ihren Präferenzen abhängig. In dieser Arbeit wird von der Stabilität der Akteurpräferenzen ausgegangen, denn *„[d]ie Präferenzen enthalten die Wertvorstellungen*

13 Welche Möglichkeiten einem Akteur zu Verfügung stehen, um Informationen zu sammeln und diese auszuwerten, hängt von den jeweiligen institutionellen Rahmenbedingungen ab. Zum Beispiel stehen den Parteien in Deutschland andere Möglichkeiten zur Verfügung, als sie Parteien in präsidentialen Regierungssystemen haben.

des Individuums, wie sie sich im Sozialisationsprozeß entwickelt haben, und sie sind prinzipiell unabhängig von den aktuellen Handlungsmöglichkeiten“ (Kirchgässner 1991, 13 f.). An der Annahme der Präferenzstabilität wird festgehalten, solange Änderungen im Verhalten der Akteure durch Änderungen der Restriktionen, die ihren Handlungsspielraum definieren, oder durch Änderungen ihres Informationsstandes zu erklären sind (vgl. Kirchgässner 1991, 38 ff.).

Scharpf unterscheidet drei Komponenten, aus denen sich die Präferenzen der Akteure zusammensetzen: die Eigeninteressen, die normativen Erwartungen und die Identität der Akteure (vgl. Scharpf 2006a, 108 ff.). Vor allem die beiden letzten Komponenten dienen nicht nur dem Akteur selbst bei seiner Wahl einer geeigneten Handlungsoption, sondern auch seinen Mitspielern. Unter Berücksichtigung der normativen Ziele, die ein Mitspieler hervorhebt und durch die er sich definiert, sind – in Kombination mit den Informationen, welche die institutionellen Rahmenbedingungen bereitstellen – Rückschlüsse auf dessen Verhalten möglich.

In Scharpfs Konzept der Präferenzen findet sich als weitere Komponente die der Interaktionsorientierung der Akteure (vgl. Scharpf 2006a, 148 ff.). Akteure können unabhängig von der Anwesenheit anderer Akteure Eigeninteressen, normative Erwartungen und Identitäten entwickeln. Im Gegensatz dazu entwickeln sich Interaktionsorientierungen erst, wenn eine Interaktion zwischen verschiedenen Akteuren ansteht. Wie sich die Akteure gegenseitig einschätzen und ihre Beziehung wahrnehmen, ist für die Entscheidung über das eigene Verhalten elementar. Der Stabilitätsgrad solcher Einschätzungen und der daraus resultierenden Interaktionsorientierungen ist niedriger als der der Präferenzen. Dennoch ist bei langjährigen und für alle Beteiligten als vorteilhaft angesehenen Interaktionen eine Änderung der Interaktionsorientierung eher unwahrscheinlich. Akteure aber weisen nicht in jeder Situation die gleichen Interaktionsorientierungen auf. Abhängig von der jeweiligen Art des Konflikts, den es durch die Interaktion zu lösen gilt, kann von demselben Akteur auch eine andere Interaktionsorientierung eingenommen werden. Bezogen auf Prozesse zur Änderung der Verfassung, die sich mit sehr unterschiedlichen Themen beschäftigen können, wird auf die Rolle der eingenommenen Interaktionsorientierung für den Verlauf des Prozesses, vor allem in der zweiten Prozessphase, in der Phase der Konsenssuche, explizit eingegangen.

Fünf Idealtypen von Interaktionsorientierungen werden von Scharpf unterschieden (vgl. Scharpf 2006a, 148 ff.): Reiner Altruismus beziehungsweise Feindschaft können auf der Ebene der Verfassungspolitik eher ausgeschlossen werden.¹⁴ Auch Interaktionsorientierungen, bei denen die eigenen Vor- beziehungsweise

14 Sowohl bei altruistischer als auch bei feindlicher Interaktionsorientierung sind die eigenen Gewinne beziehungsweise Verluste irrelevant. Der Unterschied besteht darin, dass beim Altru-

hungsweise Nachteile mit dem gleichen Gewicht in die Überlegungen einfließen wie die der anderen Spieler, sind unwahrscheinlich beziehungsweise werden seltener im politischen Entscheidungsprozess aufzufinden sein.¹⁵ Stattdessen sind in politischen Prozessen und in der Verfassungspolitik eher Interaktionsorientierungen relevant, die nur die eigenen Vor- beziehungsweise Nachteile in Betracht ziehen (individualistische Interaktionsorientierung). Für die folgende Analyse wird die Annahme getroffen, dass die individuellen Akteure, die sich an einem verfassungsändernden Prozess beteiligen, *„nicht als Privatleute, sondern als Vertreter ihres Landes oder Ressorts auftreten, [und deshalb] dominiert die »egoistisch-rationale« [individualistische] Orientierung an den jeweiligen institutionellen Eigeninteressen“* (Scharpf 2009, 29).

Auf Grundlage der bisherigen Ausführungen kann festgehalten werden, dass der Rahmen, innerhalb dessen sich ein verfassungsändernder Prozess entwickelt, von den externen Faktoren als ein Zwangsverhandlungssystem gestaltet wird. Die Akteure, die an diesen Verhandlungen teilnehmen, sind Individuen, die als Repräsentanten kollektiver Akteure agieren. Letztere nehmen Einfluss sowohl auf die Verhandlungsfähigkeiten ihrer Vertreter als auch auf deren Handlungs- und Interaktionsorientierungen. Diese drei Komponenten, durch die das Verhalten der Akteure bei politischen Prozessen bestimmt wird, werden darüber hinaus – wie bereits ausgeführt – auch von den herrschenden Institutionen und der parteipolitischen Zugehörigkeit der Akteure beeinflusst.

Ausgehend von den hier getroffenen Annahmen über die handelnden Akteure und der Bedeutung der Umweltfaktoren für den Verlauf der verfassungsändernden Prozesse wird nachfolgend der Prozess selbst in den Mittelpunkt des Interesses rücken. Wie bereits dargestellt wurde, wird der Prozess in zwei Phasen unterteilt, um diesen systematisch analysieren zu können: eine erste Phase des *„Agenda Settings“* und eine zweite Phase der Konsenssuche.

ismus ein positives Ergebnis für den Gegenspieler durch den Spieler selbst als Gewinn bewertet wird und bei der feindlichen Interaktionsorientierung als Verlust (vgl. Scharpf 2006a, 153).

- 15 Hierbei können zwei Arten unterschieden werden: die wettbewerbliche Interaktionsorientierung, bei der Verluste der anderen Spieler als eigene Gewinne bewertet werden beziehungsweise die Gewinne der anderen als eigene Verluste, und die solidarische, bei der Verluste beziehungsweise Gewinne der anderen als solche auch für einen selbst interpretiert werden (vgl. Scharpf 2006a, 152 ff.). Die solidarische Interaktionsorientierung könnte dazu führen, dass eigene Verluste in Kauf genommen werden, solange die Gewinne der anderen Spieler so hoch sind, dass der eigene Verlust ausgeglichen wird (vgl. Scharpf 2006a, 152 ff.).

3 Erste Phase – Das „*Agenda Setting*“

Die erste Phase verfassungsändernder Prozesse – das „*Agenda Setting*“ – ist die Phase, in der Themen auf die Entscheidungsagenda der Verfassungspolitik gesetzt werden. Es geht also nicht darum zu zeigen, wann Themen auf die allgemeine politische Agenda gelangen, sondern wann Themen eine Regelebene höher angesetzt werden (vgl. Behnke 2009, 20 f.). Es geht nicht um Policies, die innerhalb der Spielregeln entschieden werden, sondern um Policies, die die Spielregeln selbst betreffen. Entscheidungen der ersten Art werden in der Arena der Alltagspolitik getroffen und Entscheidungen der zweiten in der Arena der Verfassungspolitik. Trotz der thematischen Unterschiede zwischen der alltagspolitischen und der verfassungspolitischen Agenda handelt es sich in beiden Fällen um „*the list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time*“ (Kingdon 2003, 3).

Die Phase des „*Agenda Settings*“ wird durch die zweite Phase verfassungsändernder Prozesse abgelöst, wenn ein bestehendes beziehungsweise neu formiertes offizielles Gremium oder ein Ausschuss beauftragt wird, entweder Vorschläge für eine Verfassungsänderung zu erarbeiten oder vorgelegte Vorschläge zu überprüfen und diese gegebenenfalls zu verändern. Nun wird also mit den Verhandlungen begonnen, um den breitest möglichen Konsens zu finden. Viele Themen schaffen es allerdings nicht bis dahin. „*Agreement that an issue merits serious consideration of course does not imply that the outcome of this conflict will correspond to the goal of the issue's proponents or even that the outcome will be action in any form.*“ (Cobb et al. 1976, 126) Aufgrund dieses fehlenden Automatismus müssen die Ereignisse identifiziert werden, welche erstens dazu führen, dass ein Thema mit hoher Wahrscheinlichkeit auf die allgemeine Verfassungsagenda gelangt, und welche zweitens auch die Chance erhöhen, dass ein Thema auf die Entscheidungsagenda der Arena der Verfassungspolitik gesetzt wird. „*Decision agendas include only those subjects that are moving into position for some sort of authoritative decision [...].*“ (Kingdon 2003, 142)

Zu diesem Zweck wird der Multiple-Streams-Ansatz (MSA) herangezogen, der seine Ursprünge in der Studie von Michael Cohen, James March und Johan Olsen (1972) hat. In ihrer Analyse wird die Problemlösungsorientierung von Entscheidungsprozessen angezweifelt, denn

“[a]lthough decision making is thought of as a process for solving problems, that is often not what happens. Problems are worked upon in the context of some choice, but choices are made only when the shifting combinations of problems, solutions, and decision makers happen to make action possible.” (Cohen et al. 1972, 16)

Kingdon, der 1984 als erster den Multiple-Streams-Ansatz formulierte, überträgt die Erkenntnisse von Cohen, March und Olsen auf die politischen Entscheidungsprozesse in den Vereinigten Staaten von Amerika und somit auf präsidentielle Regierungssysteme. Nikolaos Zahariadis (2007) entwickelte den MSA weiter und hat ihn für parlamentarische Regierungssysteme modifiziert. Sowohl der ursprüngliche MS-Ansatz von Kingdon, als auch seine Erweiterung durch Zahariadis wurden für politische Entscheidungsprozesse auf der Ebene der Alltagspolitik entwickelt. Im Folgenden wird dieser Ansatz an den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit angepasst. Diese Anpassung ist notwendig, da sich die Entscheidungsprozesse der Alltagspolitik – wie bereits betont – von denen der Verfassungspolitik unterscheiden.

Der Vorteil des MSA liegt darin, dass er ein Instrumentarium für die systematische Analyse der Phase des „*Agenda Settings*“ von verfassungsändernden Prozessen liefert. Mit Hilfe des MSA kann die Entwicklung von Faktoren und Ereignissen über die Zeit hinweg, welche einen Einfluss auf die „*Agenda Setting*“-Phase der verfassungsändernden Prozesse nehmen, in das Modell aufgenommen werden. Dadurch wird auch die Bedeutung von Faktoren und Ereignissen, die nicht auf bewusste und zielgerichtete Handlungen von Akteuren zurückzuführen sind, sondern darauf, wann, warum und wie verfassungsändernde Prozesse ausgelöst werden, aufgezeigt. Aufgrund der bereits vorgestellten Umweltfaktoren und der hier beschriebenen Akteurfigur werden die für die verfassungsändernden Prozesse relevanten Entwicklungen von Faktoren und Ereignissen im Einzelnen herausgearbeitet.

3.1 Die „Streams“ innerhalb der Gesellschaft

Den theoretischen Kern des Multiple-Streams-Ansatzes bildet die Unterscheidung von drei „*Streams*“, die sich parallel und unabhängig voneinander innerhalb einer Gesellschaft entwickeln. Die Grundüberlegung ist, dass

“[p]roposals are generated whether or not they are solving a problem [“Policy Stream”], problems are recognized whether or not there is a solution [“Problem Stream”], and political events move along according to their own dynamics [“Political Stream”]” (Kingdon 1994, 216).

3.1.1 „Problem Stream“

Im „*Problem Stream*“ befindet sich zunächst eine Fülle verschiedenartiger Sachverhalte. Diese konkurrieren um die Aufmerksamkeit der politischen Akteure,

die als knappes Gut zu betrachten ist. Dabei ist es notwendig, dass mindestens die Aufmerksamkeit derjenigen Akteure, die Zugang zur Entscheidungsagenda der Verfassungspolitik haben, auf einen Sachverhalt gerichtet wird und dieser auch als ein Problem wahrgenommen wird. *“People define conditions as problems by letting their values and beliefs guide their decisions, by placing subjects under one category rather than another, by comparing current to past performance, and by comparing conditions in different countries.”* (Zahariadis 2007, 71)

Sowohl Kingdon (2003) als auch Zahariadis (2007) haben verschiedene Elemente identifiziert, die in der Lage sind, die Aufmerksamkeit der Akteure auf bestimmte Probleme zu richten. Zunächst sind die Indikatoren zu nennen, die gezielt Informationen über die Entwicklungen in einzelnen Bereichen geben können. Die Erhebung von Indikatoren kann zum Beispiel entweder von der Regierung, der Verwaltung, von Nichtregierungsorganisationen oder von Stiftungen beantragt werden (vgl. Kingdon 2003, 90 ff.). Ziel solcher Indikatorerhebungen ist entweder die Evaluation von bereits bestehenden Programmen oder die Beobachtung bestimmter Bereiche. Im ersten Fall können die Indikatoren unerwünschte Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Werten aufweisen oder positives „*Feedback*“ liefern. Im letzteren Fall, wo keine klaren Soll-Werte definiert sind, werden auch die Informationen allgemeiner sein. Das Entscheidende, um die Aufmerksamkeit der Akteure auf einen bestimmten Sachverhalt zu richten und diesen als ein Problem zu identifizieren, ist weniger die Information an sich, die der Indikator liefert, sondern viel eher, wie diese von den Akteuren in den verschiedenen Schlüsselpositionen interpretiert wird.

Neben den Indikatoren sind die „*focusing events*“ ein weiterer wichtiger Einflussfaktor innerhalb dieses „*Streams*“. Solche aufmerksamkeitsbündelnden Ereignisse können entweder auf nationaler oder auch auf internationaler Ebene stattfinden, sie können bewusst hervorgerufen werden oder auch zufällig entstehen. Inwiefern solche Ereignisse bei der Setzung einer Thematik auf die Agenda der Verfassungspolitik eine entscheidende Rolle spielen, hängt von der Aufmerksamkeit, welche die Öffentlichkeit diesem Ereignis entgegenbringt, und von dessen Bedeutung für das politische Leben eines Landes ab. Beides ist wiederum abhängig von der subjektiven Beurteilung des „*focusing event*“ durch die verschiedenen politischen Akteure. Wie im Kapitel zum „*Political Stream*“ noch zu zeigen sein wird, ist diese subjektive Beurteilung auch von der allgemeinen öffentlichen Stimmung („*national mood*“) in einer Gesellschaft abhängig, die wiederum ihre eigene Dynamik entwickelt. „*Focusing events*“ im Sinne von Krisensituationen, welche als solche auch von der breiten Öffentlichkeit wahrgenommen werden, lösen verschiedene Druckmechanismen aus, die die Setzung

eines Themas auf die Verfassungsagenda forcieren. Diese Druckmechanismen werden im Rahmen der Ausführungen zum „*Political Stream*“ näher beleuchtet.

Neben den „*focusing events*“, die einen gesamtgesellschaftlichen Handlungsdruck auslösen, kann auch die Verknüpfung von Problemen mit wirksamen Symbolen die Wahrscheinlichkeit, dass ein Thema auf die Entscheidungsagenda gesetzt wird, erhöhen. Ebenso nehmen die persönlichen Erfahrungen der Entscheidungsakteure mit einer Thematik und ihr konkretes Interesse Einfluss auf das „*Agenda Setting*“ (vgl. Kingdon 2003, 96 ff.). Je nach Erfahrungen und Interessenlage wird sich der von den Entscheidungsakteuren ausgeübte Druck von oben nach unten derart gestalten, dass eine möglichst breite Zustimmung für die Handlungsnotwendigkeit herbeigeführt wird.

Aus den bisherigen Ausführungen ist ersichtlich, dass objektiv nicht zu bestimmen ist, inwiefern ein Sachverhalt überhaupt als ein Problem angesehen wird. Die Wahrnehmung der Akteure und das, was sie anhand der Informationen, die ihnen über eine Situation beziehungsweise einen Sachverhalt vorliegen und was sie in diese hinein interpretieren, ist hierbei ausschlaggebend (vgl. Kingdon 2003, 110). In Bezug auf Verfassungsänderungen kommt hinzu, dass die Ursache eines konkreten Problems bei den Spielregeln selbst angesiedelt sein muss. Das ist die notwendige Bedingung für den Wechsel zwischen alltagspolitischer und verfassungspolitischer Entscheidungsagenda überhaupt. Wie schnell Probleme auf die Verfassungsebene übertragen werden, hängt daher vom Inhalt der Verfassung und dem Ausmaß ab, in dem die Verfassung Einfluss auf die Gestaltung der Alltagspolitik nimmt. Ausschlaggebend ist also der bereits skizzierte Umweltfaktor der Regeldichte einer Verfassung.

Die Interpretationsleistung des Akteurs beschränkt sich nicht nur auf die Identifizierung eines Sachverhaltes als ein Problem auf Verfassungsebene. Darüber hinaus definiert der Akteur für sich, um welche Art von Problem es sich handelt. In der wissenschaftlichen Literatur wird zwischen den Idealtypen „*efficiency problems*“, „*(re)distribution problems*“ und „*value problems*“ differenziert (vgl. Braun et al. 2008, 2 ff.; Holzinger 2001a; Scharpf 2006a, 197 ff.; Saretzki 1996; Landwehr 2009). Wie im Kapitel B.4. noch zu zeigen sein wird, werden Probleme in der Realität Elemente von mindestens zwei Kategorien aufweisen.

Die Einordnung der Sachverhalte in diese Problemkategorien kann zwar anhand objektiver Kriterien erfolgen, diese müssen allerdings nicht zum gleichen Ergebnis führen wie die Einordnung der Sachverhalte durch die Akteure selbst. Die subjektive Wahrnehmung der Akteure und ihre strategischen Überlegungen können sehr unterschiedliche Kategorisierungen der Sachverhalte zur Folge haben. Abweichungen zwischen der objektiven Kategorisierung der Themen und der, die von den Akteuren selbst vorgenommen wird, dürfen in der Praxis nicht

vernachlässigt werden, da sonst die Gefahr besteht, dass falsche Schlüsse gezogen werden.¹⁶

Abhängig von dieser Zuordnung der Sachverhalte zu den verschiedenen Problemkategorien werden sich die Konfliktlinien bilden und wird die Intensität der Konflikte zwischen den Akteuren mitbestimmt. Das konkrete Thema eines verfassungsändernden Prozesses und dessen Wahrnehmung durch die Akteure bestimmt somit die Akteurkonstellation und den genauen Interaktionsmodus, der sich bei den späteren Verhandlungen einstellen wird. Zusammenfassend wird Folgendes zu beobachten sein:

“[...] [I]f a problem or, in our case, a constitutional amendment is perceived as a pure efficiency problem, then the chance to find a consensus would be very good [...]. If distributional or value questions start a constitutional initiative, then the level of polarisation will be instantly higher and it will be difficult to construct a large consensus [...]” (Braun et al. 2008, 15 f.).

Es lässt sich also als notwendige Bedingung für die Auslösung eines verfassungsändernden Prozesses festhalten, dass mindestens einer der Akteure mit Initiativrecht einen Sachverhalt als verfassungsrelevantes Problem wahrnimmt. Dabei muss gleichzeitig oder aufgrund der weiteren Überzeugungsfähigkeit des jeweiligen Advokaten die Aufmerksamkeit aller Vetospieler auf den Sachverhalt gelenkt und dieser darüber hinaus als verfassungsrelevant erkannt werden. Wenn außerdem ein gemeinsames allgemeines Problembewusstsein – was zunächst nicht zwangsläufig eine Problemwahrnehmung aller Beteiligten aus den gleichen Gründen bedeuten muss – geschaffen wird, ist die Wahrscheinlichkeit, dass ein Sachverhalt verbindlich auf die Entscheidungsagenda der Verfassungspolitik gesetzt wird, erhöht. Allerdings ist zu vermerken, dass *„[s]ometimes, the recognition of a pressing problem is sufficient to gain a subject a prominent place on the policy agenda. But just as often, problem recognition is not sufficient by itself to place an item on the agenda”* (Kingdon 2003, 114). Denn die Wahrscheinlichkeit für ein Thema zu einem konkreten Zeitpunkt auf die Entscheidungsagenda der Verfassungspolitik zu gelangen und somit einen verfassungsändernden Prozess auszulösen, wird zusätzlich von den Entwicklungen in den beiden anderen „Streams“ beeinflusst.

16 Um diesem Problem gerecht zu werden, wird in der vorliegenden Arbeit für die Zuordnung der Inhalte einer angestrebten Verfassungsänderung zu den aufgeführten Kategorien auf die subjektive Einschätzung der Akteure zurückgegriffen.

3.1.2 „Policy Stream“

Nach der Auffassung des Multiple-Streams-Ansatzes existiert neben dem „*Problem Stream*“ auch der „*Policy Stream*“, der sich unabhängig von ersterem entwickelt. In einer Gesellschaft gibt es demnach neben der großen Anzahl an Sachverhalten, die um die Aufmerksamkeit der politischen Entscheidungsträger konkurrieren, die „*primeval soup*“ (Kingdon 2003, 116). Damit beschreibt Kingdon die Summe der Policies, die in der Gesellschaft produziert werden, wobei nur einige von diesen auch wirklich politisch relevant werden. Die Entwicklung von Policies beziehungsweise von Vorschlägen für politische Programme verläuft unabhängig von konkreten Problemen, mit denen sich die politischen Akteure in gegebenen Zeitpunkten beschäftigen. Welcher Policy-Vorschlag die Aufmerksamkeit der Akteure mit Entscheidungsmacht auf sich zieht, hängt zum einen vom Vorschlag selbst ab. Zum anderen ist entscheidend, welche Zugangsmöglichkeiten zu politischen Entscheidungsträgern denjenigen Akteuren zur Verfügung stehen, die eine Policy entwickelt haben. Es geht also darum, welche Möglichkeiten sie haben, ihre Policies überzeugend zu präsentieren.

Eine Policy muss zwei zentrale Voraussetzungen erfüllen, um überhaupt eine Chance zu haben, von den politischen Entscheidungsträgern aufgegriffen zu werden. Erstens muss sie den normativen Vorstellungen der Entscheider entsprechen (vgl. Zahariadis 2007, 72; Kingdon 2003, 132-137). Sie muss mit dem Wertesystem aller potentiellen Vetospieler eines verfassungsändernden Prozesses übereinstimmen. Dieses Wertesystem kann anhand der parteipolitischen Zugehörigkeit der Vetospieler und der damit einhergehenden Ideologie ermittelt werden. Nach Anwendung der „*absorptions rule*“ können so erste Schlüsse über die Konsensfähigkeit einer Policy auf der Ebene der Verfassungspolitik gezogen werden – unter Berücksichtigung der institutionellen Interessen des jeweiligen Vetospielers. Dabei ist die Wirkung der Akzeptanz einer Policy durch die Öffentlichkeit nicht zu unterschätzen (vgl. Kingdon 2003, 138). Das gilt nicht nur in den Fällen, in denen ein Bürgerreferendum für die Ratifizierung einer Verfassungsänderung vorgesehen ist. Die Akzeptanz der Änderungen einer Verfassung in möglichst breiten Teilen der Gesellschaft ist eine notwendige Bedingung, dass die Verfassung weiterhin als legitim angesehen wird. Darüber hinaus handelt es sich bei der Mehrzahl der Veto-Akteure um gewählte Politiker beziehungsweise um Repräsentanten von kollektiven Akteuren, die neben dem Interesse, Policies durchzusetzen, auch das Eigeninteresse verfolgen, wiedergewählt zu werden. In diesem Zusammenhang steht auch die zweite Voraussetzung, die eine Policy erfüllen muss: Das Ergebnis ihrer Implementierung muss mindestens für die Initiatoren einer Verfassungsänderung eine Verbesserung im Vergleich zum Status quo darstellen und darf auf keinen Fall eine Verschlechterung für irgend-

einen der Vetospieler bedeuten. Für die Bewertung des Status quo und dessen möglicher Verbesserung ist die Position der jeweiligen Veto-Akteure entlang der denkbaren Konfliktlinien zwischen ihnen zu beachten. Konfliktlinien, die sich aufgrund von horizontalen beziehungsweise vertikalen Staatsstrukturen bilden, sowie Konfliktlinien, die sich auf parteipolitischer Ebene ergeben, müssen also identifiziert werden.

Die Konsensfähigkeit einer Policy ergibt sich in dieser ersten Phase eines verfassungsändernden Prozesses nicht aus ihrer detaillierten Ausgestaltung, sondern aus dem Paradigma, das sie zum Ausdruck bringt. Deshalb spielt das Kriterium der Realisierbarkeit – sowohl aus technischer als auch aus finanzieller Sicht (vgl. Zahariadis 2007, 72; Kingdon 2003, 131 f.) – hier eine untergeordnete Rolle. Die genaue Ausgestaltung eines Vorschlags zur Änderung der Verfassung findet in der zweiten Phase des Prozesses statt.

Wer in einer Gesellschaft Policies entwickelt, die auch eine reale Chance haben, von den politischen Akteuren in Entscheidungspositionen adaptiert zu werden, hängt von den jeweiligen politischen Strukturen eines Landes ab. Generell werden Policies generiert von „[...] *specialists in policy communities-networks that include legislators, bureaucrats, business executives, union leaders, consumer groups, and researchers interested in a specific policy area* [...] – *which are tried out in various ways such as hearings, papers, or private conversations*“ (Zahariadis 2003, 27). Es handelt sich also um eine Vielzahl von Akteuren, die in einem bestimmten Bereich als Experten gelten und aus verschiedenen Bereichen der Gesellschaft stammen können. Die schon erwähnten Anforderungen an Policies müssen zunächst innerhalb des jeweiligen Netzwerks erfüllt sein, so dass die Policy eine wirkliche Überlebenschance in der „*primeval soup*“ (vgl. Kingdon 2003, 116) hat. Nur wenn das zutrifft, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass der erarbeitete Vorschlag das Netzwerk verlässt, an die politischen Entscheidungsakteure herangetragen wird und deren Aufmerksamkeit auf sich lenkt.

Damit ist ein weiterer entscheidender Faktor für das Überleben eines Vorschlags und die Erhöhung der Chance, dass dieser auch auf die Verfassungsagenda gelangt, angedeutet. In den Netzwerken werden zwar Vorschläge für Policies entwickelt, dort werden aber keine politischen Entscheidungen getroffen und vor allem keine Verfassungsänderungen ratifiziert. Deshalb ist der Zugang eines Netzwerks zu denjenigen Akteuren, die das Initiativrecht für Verfassungsänderungsprozesse innehaben, relevant. Die Gestaltung dieser Zugangsmöglichkeiten ist abhängig von mehreren institutionellen Faktoren wie zum Beispiel der Staatsstruktur eines Landes.¹⁷ Zum Beispiel: „*Success in one subnational gov-*

17 Wie im vorherigen Kapitel (B.2.) bereits gezeigt wurde, ist die Gestaltung der Zugangsmöglichkeiten zu der Entscheidungsagenda der Verfassungspolitik relevant für die Erteilung des Initiativrechts an bestimmte Akteure beziehungsweise Akteurguppen.

ernment or state may place the issue on the agenda of other states without national politicians being involved. Success in several states may pressure national politicians to act, depending on the power of subnational units vis-à-vis the federal government. In unitary systems [...] this is not possible“ (Zahariadis 2003, 18). Die institutionelle Einbindung von Experten- und Interessengruppen in die politischen Entscheidungsprozesse, zum Beispiel durch ihre Beteiligung beziehungsweise Anhörung in verschiedenen Gremien, bestimmt ebenso Möglichkeiten der Einflussnahme.

Neben diesen institutionellen Faktoren spielen auch die eher formlosen Eigenschaften von Netzwerken eine Rolle. Auch Aspekte wie die Expertise eines Netzwerkes, seine Position in der Gesellschaft und die damit verbundene Möglichkeit, Druck auf die politischen Entscheider auszuüben, sowie persönliche Beziehungen sind entscheidend für die Wahl der Policy, die einen Platz auf der Verfassungsagenda bekommt.

Sowohl die Eigenschaften eines Vorschlags als auch die Möglichkeiten, diesen an die entscheidenden Stellen heranzutragen, sind Faktoren, die die Wahrscheinlichkeit für eine Policy, auf die Entscheidungsagenda der Verfassungspolitik zu gelangen, erhöhen. Allerdings gilt auch, dass

“[t]he availability of a viable alternative is not a sufficient condition for a high position on a decision agenda, since many good proposals kick around the system for a long time before the lightning strikes. But the chances for a problem to rise on the [...] agenda increase if a solution is attached to the problem“ (Kingdon 2003, 142 f.).

Bevor aber auf die Wirkung der Kopplung dieser beiden „Streams“ näher eingegangen wird, soll noch der dritte „Stream“ näher betrachtet werden.

3.1.3 „Political Stream“

Der von Kingdon identifizierte dritte „Stream“ in der Gesellschaft, der „*Political Stream*“, bezieht sich auf verschiedene Ereignisse, die eine eigene Dynamik entwickeln. Eine eindeutige Abgrenzung von den beiden anderen „Streams“, „*Problem Stream*“ und „*Policy Stream*“, ist nicht immer möglich. Dort, wo diese möglich ist, basiert sie auf einem Wechsel der Perspektive, aus der die Ereignisse betrachtet werden.

Die nationale Stimmung („*national mood*“) ist eines dieser Ereignisse, die dem „*Political Stream*“ von Kingdon (2003) zugeordnet werden. Wie bereits hervorgehoben, sind politische Akteure rationale Akteure, und eines der Ziele, die sie verfolgen, ist die Machterhaltung beziehungsweise -erlangung. Die Erreichung dieses Zieles ist in etablierten Demokratien vom erzielten Wahlergebnis

abhängig. Deshalb werden politische Entscheidungen unter Berücksichtigung der herrschenden allgemeinen Stimmung in der Gesellschaft getroffen. Im „*Political Stream*“ liegt der Schwerpunkt des Interesses nicht auf der Ursache für die herrschende gesellschaftliche Stimmung, sondern auf der Dynamik, die diese Stimmung entwickelt, und dem Einfluss, den sie auf politische Entscheidungsprozesse ausübt. Das, was einen Wandel in der gesellschaftlichen Stimmung bewirkt hat (zum Beispiel ein „*focusing event*“), beziehungsweise das Instrumentarium, mit dem die allgemeine Stimmung erhoben wird (zum Beispiel Indikatoren), sind Elemente des „*Problem Streams*“.

Veränderungen in der allgemeinen Stimmung werden die Aufmerksamkeit der politischen Akteure auf Themen lenken, die unter Umständen zuvor für sie nicht relevant waren. Dafür werden andere Themen aus der Agenda der Verfassungspolitik, zumindest vorerst, verschwinden (vgl. Zahariadis 2007, 73). Anhand dreier Mechanismen zeigt Keeler (1993) die Wirkungsweise der „*national mood*“ auf die Politiker. Er unterscheidet zwischen „*fear mechanism*“, „*urgency mechanism*“ und „*crisis-mandate mechanism*“.¹⁸ Den Auslöser dieser Mechanismen identifiziert Keeler nur in krisenhaften Situationen. All diese Mechanismen entwickeln eine Eigendynamik, die Handlungsdruck auf die Akteure in Entscheidungspositionen aufbauen. Das Ignorieren des Themas wird nicht mehr als Handlungsalternative durch die Öffentlichkeit akzeptiert.

Politiker sowie andere Akteure des öffentlichen Lebens können die „*national mood*“ jedoch nicht nur erfassen, sondern diese auch verändern, etwa durch politische Kampagnen, um somit breitestmögliche Unterstützung für die Verfolgung ihrer politischen Ziele zu erlangen.

Ein zweites Element des „*Political Streams*“ sind die organisierten Interessengruppen. Ihre Rolle als Netzwerke und somit als Produzenten von Policy-Vorschlägen wurde im „*Policy Stream*“ erläutert. „*Thus it remains here to consider [...] how people in and around government perceive and react to various organized activities.*“ (Kingdon 2003, 87) Aufgrund des gleichen rationalen Interesses der politischen Akteure, nämlich Machterhaltung oder -erlangung,

18 „*Fear mechanism*“: Sozial-ökonomische Krisen in Verbindung mit einem hohen Grad an „*social mobilisation*“ (beispielsweise Demonstrationen) (vgl. Keeler 1993, 441), die nach Änderungen verlangen, können das Gefühl der Angst um das eigene Leben und Eigentum auslösen beziehungsweise die Angst, dass eine Revolution oder ein Putsch ausgelöst wird (vgl. Keeler 1993, 441). „*Urgency mechanism*“: Der Druck nach schnellem Handeln wird höher aufgrund des Eindrucks, dass jetzt bereits große Probleme aufgrund des Nicht-Handelns vorhanden sind und diese immer schwerwiegender werden (vgl. Keeler 1993, 441). „*Crisis-mandate mechanism*“: Den Regierenden wird die volle Verantwortung für eine Krise zugeschrieben, weshalb die Opposition bei anstehenden Wahlen aufgrund von „*negative voting*“ oder in der Rolle eines neuen Hoffnungsträgers einen eindeutigen Wahlsieg erzielen kann (vg. Keeler 1993, 440).

werden diese bei ihrer Entscheidung, einen Policy-Vorschlag auf die Verfassungsagenda zu bringen und ihn dort zu behalten, die mögliche Reaktion der Interessengruppen durchaus berücksichtigen.

Ein letztes zentrales Element, das eine eigene Dynamik bei politischen Entscheidungsprozessen entwickelt, sind die „*turnover*“ in Schlüsselpositionen. Kingdon differenziert zwischen personellen Veränderungen im politischen und administrativen Apparat. Veränderungen in politischen Positionen können in jedem demokratischen Regierungssystem Auswirkungen auf den Inhalt der (verfassungs-)politischen Agenda haben. Inwiefern personelle Veränderungen in der Verwaltung ausschlaggebend für das „*Agenda Setting*“ sind, ist wiederum abhängig vom jeweiligen Regierungssystem. In präsidentialen Systemen, wie dem der Vereinigten Staaten von Amerika, hat die Administration eine sehr zentrale Position. In parlamentarischen Regierungssystemen dagegen haben die Parteien eine bedeutendere Position als die Verwaltung (Zahariadis 2003, 10 f.). Somit werden der Regierungswechsel zwischen Parteien oder personelle Änderungen innerhalb einer Partei ausschlaggebend für die „*Agenda Setting*“-Phase verfassungsändernder Prozesse sein (vgl. Zahariadis 2003, 29). *“The turnover of key policy-makers in the broader political stream means that new issues will be raised and that consequently different options may be adopted.”* (Zahariadis 2003, 29)

Solche personellen Veränderungen in der politischen Landschaft sind in Demokratien durch die Wahlperioden fest institutionalisiert. Der Ausgang der Wahlen hat seinerseits einen wichtigen Einfluss auf die Dynamik des „*Political Streams*“. Ein eindeutiger Wahlsieg ermächtigt die Regierungspartei, durch die entscheidungsfähige Mehrheit im Legislativorgan, Themen, die auf ihrer (Verfassungs-)Agenda stehen, zu verfolgen und dadurch die für sie relevanten Policies durchzusetzen. In diesem Zusammenhang unterscheidet Keeler (1993), bezogen vor allem auf parlamentarische Regierungssysteme, zwei weitere Mechanismen: „*authorization mechanism*“ und „*(legislative) empowerment mechanism*“.¹⁹

Hinzu kommt, dass bei einem eindeutigen Wahlsieg der Druck von der Parteibasis an die Parteispitze, Wahlversprechen auch einzulösen, enorm sein wird. Diesen dritten Mechanismus nennt Keeler (1993) den „*party pressure mechanism*“ (vgl. Keeler 1993, 438). Wie stark die Wirkung solcher Mechanismen ist, hängt sowohl von der Autonomie der jeweiligen Regierungsparteien bei der Entscheidungsfindung ab als auch davon, ob das Wahlergebnis eine Bestäti-

19 „*Autorization mechanism*“: Nach einem eindeutigen Wahlsieg ist das Gefühl, dass die Regierung legitimiert ist, Entscheidungen zu treffen und Änderungen durchzuführen, besonders stark. Im Verlauf der Legislaturperiode und vor allem gegen Ende wird dieses Gefühl immer schwächer (vgl. Keeler 1993, 438). „*Empowerment mechanism*“: Durch eindeutige Wahlsiege erlangen die Regierungen auch die Mehrheit in den legislativen Organen, was sie befähigt, auch Änderungen durchzuführen (vgl. Keeler 1993, 438).

gung der bisherigen Politik ist oder einen Umschwung der „*national mood*“ darstellt.

Auch hier gibt es wiederum eine Überschneidung zwischen dem „*Political*“ und dem „*Problem Stream*“, die auf unterschiedlichen Perspektiven der Betrachtung der Ereignisse basiert. Wahlergebnisse können als „*Feedback*“ für die Politiker verstanden werden oder als „*focusing events*“ wirken, beides sind Elemente des „*Problem Streams*“ (vgl. Münter 2005, 50). Beim „*Political Stream*“ dagegen liegt der Fokus auf den Mechanismen, die durch bestimmte Ereignisse, wie zum Beispiel Wahlen, ausgelöst werden sowie auf deren Einfluss auf das Handeln der Entscheidungsakteure.

Wer diese Entscheidungsakteure sind und wie ihre jeweilige Machtposition aussieht, wird – wie bereits gezeigt – durch die herrschenden institutionellen Rahmenbedingungen zu einem großen Teil vorbestimmt. Die parteipolitische Zugehörigkeit liefert zusätzliche Informationen für eine genauere Bestimmung der Anzahl der Vetospieler. Durch die Berücksichtigung der Entwicklungen im „*Political Stream*“ und vor allem des „*turnover*“ wird es möglich, die bereits angesprochenen potentiellen Veränderungen des Umweltfaktors „*parteipolitische Zugehörigkeit*“ systematisch zu erfassen. Mit diesen zusätzlichen Informationen ist die Ermittlung der konkreten Zahl der Vetospieler und ihrer jeweiligen Einflussmöglichkeiten auf einen konkreten verfassungsändernden Prozess möglich.

Durch die Aufteilung verschiedener Faktoren und Ereignisse in „*Streams*“ wird eine systematische Erfassung ihrer dynamischen Entwicklungen möglich und ihre unterschiedliche Bedeutung für das „*Agenda Setting*“ von verfassungsändernden Prozessen erfasst. Die zentrale Annahme des Multiple-Stream-Ansatzes lautet, dass sich diese „*Streams*“ weitestgehend parallel und unabhängig voneinander entwickeln. Zu bestimmten Zeitpunkten können sie aber aufeinandertreffen, durch Zufall oder durch die gezielte Vorarbeit bestimmter Akteure. Dieses Aufeinandertreffen der „*Streams*“, die sogenannte Kopplung der „*Streams*“, ist von entscheidender Bedeutung dafür, wie und wann verfassungsändernde Prozesse ausgelöst werden.

3.2 Die Kopplung der „*Streams*“

Wie schon gezeigt wurde, erhöht sich vor allem aufgrund bestimmter Entwicklungen im „*Problem*“ und „*Political Stream*“ die Chance, dass ein Thema auf die Verfassungsagenda gelangt. Noch weiter steigt diese Chance bei Kopplung aller drei „*Streams*“ (vgl. Kingdon 2003, 178), die von Kingdon wie folgt beschrieben wird: „*A problem is recognized, a proposal is available that can be*

related to that problem, and the political conditions are right“ (Kingdon 1994, 216).

Das Eintreten einer solchen Situation, die Kopplung also der drei „Streams“, wird durch die Existenz eines „*window of opportunity*“ beziehungsweise „*policy window*“ begünstigt. Nach Kingdon ist ein

“[...]policy window [...] an opportunity for advocates of proposals to push their pet solutions, or to push attention to their special problems. [...] These policy windows, the opportunities for action on given initiatives, present themselves and stay open for only short periods. If participants cannot or do not take advantage of these opportunities, they must bide their time until the next opportunity comes along” (Kingdon 2003, 165-166).

Die Öffnung eines solchen „*windows of opportunity*“ kann das Ergebnis gezielter Vorarbeit bestimmter politischer oder gesellschaftlicher Akteure sein. Für diese Akteure benutzt Kingdon den Begriff des „*policy entrepreneurs*“ (Kingdon 2003, ix) (Policy-Unternehmer). Hiermit bezeichnet er all diejenigen, die ihre Ressourcen – Geld, Zeit, Reputation, Verhandlungs- und Einflussmacht – in die Durchsetzung einer Policy investieren. Sie sind in verschiedenen Bereichen wie Regierung, Opposition, Ministerialverwaltung, Stiftungen anzutreffen (vgl. Kingdon, 2003, 179 f.). Inwiefern Policy-Unternehmer erfolgreich bei der Öffnung eines „*window of opportunity*“ sind, hängt von ihren persönlichen Überzeugungsfähigkeit ab. In diesem Zusammenhang ist auch ihre Einschätzung bezüglich der Erreichung eines breiten Konsenses wichtig (vgl. Behnke 2009, 23 f.). Im Weiteren sind die Zugangsmöglichkeiten, oder allgemeiner die „*institutional capacity*“, ²⁰ zu den Initiatoren einer Verfassungsänderung und den Vetospielern eines verfassungsändernden Prozesses wichtige Elemente, die den Erfolg oder Misserfolg der Policy-Unternehmer mitbestimmen. Ein direkter Zugang zu Initiatoren und Vetospielern oder die Zugehörigkeit des Policy-Unternehmers selbst zu den Akteuren mit Initiativrecht würde die Chancen erhöhen, dass ein Möglichkeitsfenster geöffnet oder ein schon vorhandenes genutzt wird.

„*Windows of opportunity*“ können jedoch auch aufgrund zufälliger Ereignisse zustande kommen. Ist dies der Fall, liegt es an den Policy-Unternehmern, diese rechtzeitig zu erkennen und schnell zu reagieren. Wenn sich zum Beispiel durch eine Krise ein Möglichkeitsfenster öffnet, muss der Policy-Unternehmer die Chance nutzen und geeignete Lösungsvorschläge an die politischen Ent-

20 “We use the term ‘institutional capacity’ to capture how institutional arrangements create opportunities for, or place limits on, an official’s ability to translate her desire for structural change into policy” (Cortell/Peterson 1999, 190).

scheidungsträger herantragen. Und wenn Entwicklungen im „*Political Stream*“ das Vorantreiben bestimmter Policies begünstigen, muss der Policy-Unternehmer diese Chance auch wirklich ergreifen.

Mit welchem Erfolg ein Möglichkeitsfenster genutzt werden kann, hängt vom Entwicklungsstand in den einzelnen „*Streams*“ zum gegebenen Zeitpunkt ab. Keeler unterscheidet hierbei zwei extreme Typen von Fenstern, das „*micro-window*“ und das „*macro-window*“ (vgl. Keeler 1993, 436 ff.). Ein „*micro-window*“ wird wie folgt charakterisiert: „[...] *the factors presented as acting to open policy windows are generally quite undramatic (e.g., the election of any new government) or limited in scope (e.g., a plane crash) and the windows opened are thus naturally either rather small or restricted to certain narrow issue areas (e.g., regulation of aviation)*“ (Keeler 1993, 436). Beim idealtypischen „*macro-window*“ (Keeler 1993, 436 ff.) wird das „*focusing event*“ als eine Krise wahrgenommen („*Problem Stream*“). Eine möglichst konsensfähige Policy ist bereits entwickelt („*Policy Stream*“), und politische Akteure, die sowohl die Handlungsnotwendigkeit erkennen als auch wirklich handlungsfähig sind, befinden sich in den für verfassungsändernde Prozesse entscheidenden Schlüsselpositionen („*Political Stream*“). Die Kopplung der „*Streams*“ ist in diesem Fall leicht durchzuführen, was die Chance erhöht, dass der betroffene Themenbereich auf die Entscheidungsagenda der Verfassungspolitik gelangt und ein Prozess der Verfassungsänderung ausgelöst wird. Wenn man mit Zahariadis einen Schritt weiter geht, erhöht sich beim Vorliegen eines „*macro-windows*“ nicht nur die Wahrscheinlichkeit, ein Thema auf die verfassungspolitische Entscheidungsagenda zu setzen, sondern auch die Wahrscheinlichkeit „[...] *of policy being adopted [...]*“ (Travis/Zahariadis 2002, 497).

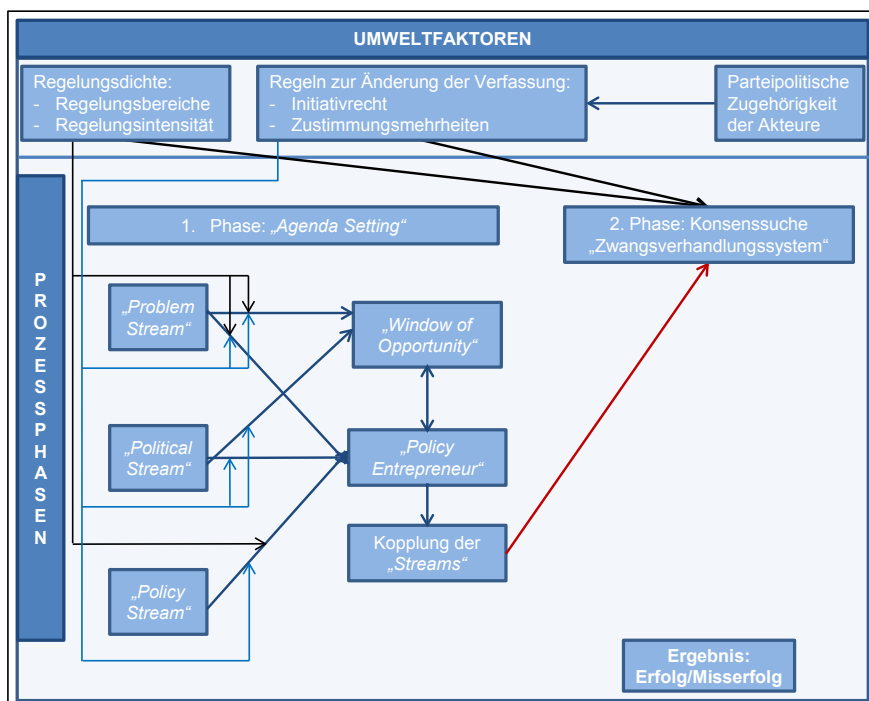
Die „*windows of opportunity*“, unabhängig davon, wie sie entstanden und was für Chancen sie bieten, stehen nicht lange offen. Dafür gibt Kingdon verschiedene Gründe an (vgl. Kingdon 2003, 168 ff.). Personenwechsel in Schlüsselpositionen, nicht vorhandene Lösungsansätze, die Nicht-Einigung der Akteure oder Handlungen, die fälschlicherweise das Gefühl vermitteln, das Problem sei gelöst, können dazu führen, dass sich ein Möglichkeitsfenster wieder schließt (vgl. Kingdon 2003, 169 f.). Grundsätzlich muss auf das Öffnen eines Möglichkeitsfensters eine schnelle Reaktion folgen, weil, wie schon Anthony Downs bemerkt hat, „[...] *public attention rarely remains sharply focused upon any one domestic issue for very long – even if it involves a continuing problem of crucial importance to society*“ (Downs 1972, 38). Mit einer „schnellen Reaktion“ ist hier in erster Linie die Setzung eines Themas auf die Entscheidungsagenda der Verfassungspolitik und der damit verbundene Beginn eines formellen verfassungsändernden Prozesses gemeint.

3.3 Zwischenbilanz

Die Anwendung des MSA auf die Phase des „Agenda Settings“ von verfassungsändernden Prozessen hat dazu beigetragen, dass neben den Umweltfaktoren weitere Faktoren und Ereignisse identifiziert werden konnten, die bei der ersten Phase verfassungsändernder Prozesse eine Rolle spielen. Es wurde aufgezeigt, unter welchen Bedingungen Themen die Entscheidungsagenda der Verfassungspolitik erreichen können, und dass abhängig von der Art und Weise, in der das „Agenda Setting“ stattfindet, auch die Phase der Konsenssuche beeinflusst wird.

Nach der genaueren Betrachtung dieser ersten Phase des „Agenda Settings“ ist eine Konkretisierung des Einflusses der Umweltfaktoren möglich.

Abbildung 3: Wirkung der Umweltfaktoren auf die erste Phase und Wirkung der ersten Phase auf die zweite Phase verfassungsändernder Prozesse



Quelle: eigene Darstellung

Abhängig von der Regelungsdichte einer Verfassung werden Sachverhalte innerhalb des „*Problem Streams*“ überhaupt erst verfassungsrelevant. Gleiches gilt auch für die Entwicklung von Policies und ob diese auf der Ebene der Alltagspolitik oder der der Verfassungspolitik zu entscheiden sind. Die parteipolitische Zugehörigkeit nimmt über die Regeln zur Änderung der Verfassung – Initiativrecht und Zustimmungsmehrheit – nur einen indirekten Einfluss auf die Entwicklungen des „*Problem*“ und des „*Policy Stream*“, indem sie die verfassungspolitisch relevanten Akteure bestimmt, deren Aufmerksamkeit und Unterstützung gewonnen werden müssen. Darüber hinaus geben die eben genannten Umweltfaktoren auch den Rahmen vor, innerhalb dessen alle Entwicklungen und Veränderungen im „*Political Stream*“ eine bestimmte Bedeutung für verfassungspolitische Prozesse erlangen.

Innerhalb dieses von den Umweltfaktoren gesetzten Rahmens finden die Ereignisse und Entwicklungen in den einzelnen „*Streams*“ statt. Durch zufällige Ereignisse im „*Problem*“ oder „*Political Stream*“ kann ein „*window of opportunity*“ entstehen, das die Kopplung der „*Streams*“ durch den Policy-Unternehmer ermöglicht und somit auch die Setzung bestimmter Themen auf die Entscheidungsagenda der Verfassungspolitik begünstigt. In diesem Fall muss dieses Möglichkeitsfenster von den Policy-Unternehmern wahrgenommen und daraufhin für ihre Zwecke genutzt werden. Policy-Unternehmer können aber auch gezielt darauf hinarbeiten, dass ein Fenster geöffnet wird. Die Wahrscheinlichkeit, mit der eine Kopplung erfolgreich durchgeführt werden kann, hängt zum einen von der Krisenhaftigkeit eines Sachverhalts, der Konsensfähigkeit einer geeigneten Policy und der Bereitwilligkeit sowie der Handlungsfähigkeit der Entscheidungsträger ab. Zum anderen sind die Fähigkeiten der Policy-Unternehmer dabei ausschlaggebend. Ihr Handlungsspielraum wird von den institutionellen Rahmenbedingungen vorgegeben.

Unter der Annahme, dass alle aufgeführten Bedingungen erfüllt wurden und sich ein Möglichkeitsfenster in der verfassungspolitischen Arena geöffnet hat, und unter der weiteren Annahme, dass dieses „*window of opportunity*“ erfolgreich genutzt wurde, dass also die „*Streams*“ gekoppelt wurden und somit ein Prozess zur Änderung der Verfassung ausgelöst wurde, beginnt nun die Phase, in der die Akteure zu einer Einigung kommen müssen, um eine Verfassungsänderung auch wirklich durchführen zu können.

Die Bedingungen, unter denen ein Thema auf die Entscheidungsagenda der Verfassungspolitik gelangt, bilden den Ausgangspunkt für die Betrachtung des weiteren Prozessverlaufs. Die Zuordnung eines Sachverhalts zu einer Problemkategorie nimmt Einfluss auf die Bildung der Konfliktlinien und somit auch auf die Akteurkonstellation und den Interaktionsmodus zwischen den Akteuren. Die favorisierte Policy, die sich aus dem „*Policy Stream*“ herauskristallisiert und

durch die Policy-Unternehmer unterstützt wird, bildet den Ausgangspunkt der Verhandlung zwischen den Akteuren und beeinflusst somit das Vorgehen bei der Konsenssuche der einzelnen Akteure. Die Entwicklungen im „*Political Stream*“ bestimmen die Anzahl der Spieler mit Veto-Macht, vor allem der „*partisan*“-Vetospieler bei einem konkreten verfassungsändernden Prozess. Vor allem aber werden durch die genaue Betrachtung der Ereignisse im „*Political Stream*“ die kurzfristigen Veränderungen wahrgenommen, die ausschlaggebend für das Auslösen eines solchen Prozesses sind.

Um diese einzelnen Mechanismen zu konkretisieren, wird im Folgenden die zweite Phase verfassungsändernder Prozesse, die Phase der Konsenssuche, näher betrachtet. Auch hierfür werden die einzelnen Faktoren herausgearbeitet, die für das Zustandekommen eines bestimmten Ergebnisses ausschlaggebend sind. Alle bisher betrachteten Faktoren, Umweltfaktoren und interne Faktoren der ersten Phase, werden in die Analyse der zweiten Phase mit aufgenommen, und ihr konkreter Einfluss auf die Ausprägungen der internen Faktoren dieser zweiten Phase wird herausgearbeitet.

4 Zweite Phase – Die Konsenssuche

Die zweite Phase des verfassungsändernden Prozesses beginnt mit der Übertragung der Aufgabe der Konsenssuche an ein bereits existierendes oder ein dafür neu gebildetes offizielles Gremium. Diese Phase endet mit der Endabstimmung und der dadurch erfolgten Ratifizierung oder der Ablehnung der vorgeschlagenen Verfassungsänderung. Ausgehend von der Überlegung, dass der Verlauf der zweiten Phase verfassungsändernder Prozesse von der ersten Phase, der „*Agenda Setting*“-Phase, beeinflusst wird, und dass verfassungsändernde Prozesse sich immer in einem bestimmten, von Umweltfaktoren vorgegebenen Rahmen entwickeln, ist das Ergebnis der Endabstimmung auch abhängig von der Art, wie das „*Agenda Setting*“ stattgefunden hat und wie die Konsenssuche gestaltet wurde. Im Folgenden wird diese zweite Phase verfassungsändernder Prozesse im Mittelpunkt des Interesses stehen.

Zur Analyse der einzelnen Faktoren und Wirkungsmechanismen, die einen Einfluss auf das „*Agenda Setting*“ von verfassungsändernden Prozessen haben, wurde das Instrumentarium des Multiple-Streams-Ansatzes herangezogen. Mit diesem Ansatz konnte einerseits vor allem die Entwicklung von Ereignissen und ihre Wirkung über die Zeit hinweg berücksichtigt werden, die nicht auf das bewusste Handeln von einzelnen Akteuren zurückzuführen sind. Dieser Mehrwert des Multiple-Streams-Ansatzes stellt andererseits auch eine Schwachstelle dar: Mit seinem Instrumentarium können die bewussten Interaktionen zwischen den

Akteuren und deren Verhandlungsstrategien nicht erfasst werden. Bei der Analyse der Phase der Konsenssuche sind das allerdings die Elemente, die ins Zentrum des Interesses rücken. Deshalb wird ein weiterer Ansatz herangezogen, der ein geeigneteres Instrumentarium bietet. Der isolierten Betrachtung der Phase der Konsenssuche und der Anwendung eines anderen Instrumentariums liegt nicht die Annahme zugrunde, dass während dieser Phase die Gesellschaft still steht. Die einzelnen Ereignisse und dynamischen Entwicklungen, die durch das Instrumentarium des MSA erfasst wurden, finden weiterhin statt und können die Konsenssuche weiterhin beeinflussen.

Der Ansatz, der für die Analyse der zweiten Phase ein geeignetes Instrumentarium liefert, ist der „Akteurzentrierte Institutionalismus“ (AZI), der gemeinsam von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf (1995) entwickelt wurde. Bei den bisherigen Ausführungen, vor allem bei der Konkretisierung der Akteurfigur, wurden bereits die zentralen Annahmen dieses Ansatzes zugrunde gelegt. Nach Scharpf beeinflusst der institutionelle Kontext die Akteure, die Akteurkonstellation und die Interaktionsform (vgl. Scharpf 2006a, 78). Der Sammelbegriff „institutioneller Kontext“ wurde in der vorliegenden Arbeit bereits durch die Umweltfaktoren konkretisiert. Die Akteursfigur wurde übernommen, die Interaktionsform als ein Zwangsverhandlungssystem definiert. Was noch beleuchtet werden muss, um aus diesen einzelnen Bausteinen ein Gesamtbild der Gestaltung und Entwicklung der Konsenssuche zu erstellen, ist die Akteurkonstellation. Denn *„[s]o leicht Verfassungsprobleme auf die Agenda kommen, so schwer lassen sie sich lösen, da dies eine Einigung unter Akteuren mit oft entgegengesetzten Interessen erfordert. Theorien zur Erklärung politischer Entscheidungen begründen Vermutungen, dass Verfassungsverhandlungen mit hoher Wahrscheinlichkeit scheitern“* (Benz 2009, 200).

Ausgehend von dieser Überlegung wird im Folgenden gezeigt, worin der Konflikt zwischen den Akteuren, die innerhalb eines Zwangsverhandlungssystems miteinander kooperieren, besteht; und vor allem wird darauf eingegangen, wie diese Konflikte gelöst werden können. Im Rahmen des AZI wird das Hauptinteresse der nachfolgenden Ausführungen auf Lösungsmechanismen von Konflikten auf Verfassungsebene liegen. Dabei wird auf die Überlegungen von Elster (2000), Holzinger (2001a; 2001b), Saretzki (1996; 2009) und Landwehr (2009; 2010) zurückgegriffen.

4.1 Arten von Konsensfindungsprozessen

In einem früheren Abschnitt (B.3.1.1.) wurde darauf hingewiesen, dass sich abhängig vom jeweiligen Thema einer Verfassungsänderung unterschiedliche

Konfliktlinien zwischen den beteiligten Akteuren ergeben können, die für deren Verhalten ausschlaggebend sind. In der ersten Phase des „*Agenda Settings*“ findet die Zuordnung einer Thematik zu einer der erwähnten Themenkategorien – Effizienz-, Verteilungs- beziehungsweise Umverteilungs- und Wertproblem – statt.

Als eine Grundvoraussetzung für das Auslösen einer Verfassungsreform wurde die Einigkeit der beteiligten Akteure darüber genannt, dass überhaupt ein Problem existiert. Diese Problemwahrnehmung der Akteure muss dabei nicht auf die gleichen Ursachen zurückzuführen sein. Bezogen auf die Art des vorliegenden Problems können die Akteure auch eine unterschiedliche Kategorisierung vornehmen. Allerdings ist das eher selten der Fall und im politischen, insbesondere im verfassungspolitischen Entscheidungsprozess zu vernachlässigen.²¹

Die Analyse der Konsenssuche wird somit entlang dieser Themenkategorisierung – als nunmehr externer Faktor dieser zweiten Phase verfassungsändernder Prozesse – vorgenommen, um die verschiedenen Akteurkonstellationen, die sich zu Beginn der zweiten Phase daraus ergeben können, zu differenzieren. Bei diesem Vorgehen muss allerdings auch darauf geachtet werden, dass sich innerhalb der zweiten Phase die Problemkategorisierung, also die Problemwahrnehmung der Akteure, verändern kann. Dies gilt ebenso für die Verhandlungspositionen der Akteure und die damit verbundenen Möglichkeiten, den Prozess zu beeinflussen. Das heißt, dass sich die Akteurkonstellation, die sich aus der „*Agenda Setting*“-Phase ergibt, während des Prozesses verschieben kann.

Eine Änderung der Problemwahrnehmung der Akteure kann das Ergebnis erfolgreicher Überzeugungsarbeit sein, wobei es nicht möglich ist, festzustellen, ob tatsächlich ein Akteur von einem anderem überzeugt wurde. Betroffene Aussagen, die darauf schließen lassen könnten, müssen nicht der Wahrheit entsprechen. Das Einzige, was in diesem Zusammenhang feststellbar ist, ist die Konsistenz der getroffenen Aussagen und deren Übereinstimmung mit den Handlungen (vgl. Holzinger 2001a, 280). Andererseits können zusätzliche Informationen, die erst während der Konsenssuche gesammelt werden, die Problemwahrnehmung und die Verhandlungsposition der Akteure verändern. Hinzu kommt, wie bereits im vorherigen Abschnitt angedeutet wurde, dass die Entwicklungen in den drei differenzierten „*Streams*“ während der Konsenssuche ihren eigenen Weg nehmen. Entwicklungen in die eine oder die andere Richtung, in einem oder in mehreren dieser „*Streams*“ können die Verhandlungssituation verändern. Diese Entwicklungen können den Akteuren neue Impulse geben, die eine Einigung begünstigen, aber auch neue Ausgangslagen schaffen, in denen sich eine Einigung wiederum sehr schwierig gestaltet. Bei der Betrachtung konkreter verfas-

21 Vgl. hierzu in den Bundestag und den Bundesrat eingebrachte Entwürfe zur Änderung der Verfassung (vgl. Feldkamp/Ströbel 2005; 2011; Schindler 1999).

sungsändernder Prozesse müssen somit in der Analyse der Phase der Konsenssuche die Entwicklungen in der Gesellschaft und ihre Bedeutung für die Gestaltung dieser zweiten Phase weiterhin mit dem bereits im Abschnitt B.3. dargestellten Instrumentarium systematisch erfasst werden.

Im Folgenden wird für die Themenkategorien Effizienz-, (Um-)Verteilungs- und Wertekonflikte aufgezeigt, welche Schwierigkeiten es zu bewältigen gilt, um eine Konsenslösung zu erreichen, und woraus letztere resultieren. Daraufhin werden anhand gegebener Akteurkonstellationen die möglichen Verhaltensweisen der Akteure während der zweiten Phase näher betrachtet und die Möglichkeiten für eine wahrscheinlichere Konsensfindung aufgezeigt.

4.1.1 Thema der Verfassungsänderung: Effizienzprobleme

Für die Betrachtung des Verlaufs von verfassungsändernden Prozessen, die sich mit Effizienzproblemen beschäftigen, muss zu Beginn eine Bedingung aufgestellt werden: Alle relevanten Akteure, Initiatoren beziehungsweise Vetospieler, die einen Sachverhalt als ein Problem wahrnehmen, nehmen dieses auch als ein Effizienzproblem wahr.

Effizienzprobleme resultieren aus Konflikten über Tatsachen: *„Konflikte über Tatsachen beruhen auf divergierenden Überzeugungen über die Welt. Der Dissens bezieht sich auf intersubjektiv wahrnehmbare oder feststellbare Größen“* (Holzinger 2001b, 421) und nicht auf die Verschiedenheit der Interessen der jeweiligen Akteure. Es besteht das gemeinsame Interesse, den Status quo zu verändern, welches in der Unzufriedenheit der Akteure mit diesem gründet. Zudem kann in einem Zwangsverhandlungssystem eine Veränderung des Status quo nur durch die Zusammenarbeit aller zustimmungsberechtigten Akteure herbeigeführt werden. *„Die Stärke des Problemlösens ist die Stärke des gemeinsamen Handelns.“* (Scharpf 2006a, 221) Durch eine Einigung aller Akteure können nur Ergebnisse zustande kommen, die eine Verbesserung für alle Beteiligten gegenüber dem Status quo darstellen und sich somit im pareto-superioren Raum befinden (vgl. Midgaard 1983, 154). Eine Nicht-Einigung würde zur Beibehaltung des Status quo führen.

Zur Lösung von Effizienzproblemen und der durch sie entstehenden Konflikte ist der von Jon Elster definierte Kommunikationsmodus des *„arguing“*²² geeignet. Der Einsatz des *„arguing“* dient als eine *“[...] communication strate-*

22 Die ursprüngliche Konzeption der Kommunikationsmodi *„arguing“* und *„bargaining“* geht auf die Überlegungen von Jon Elster zurück, die allerdings in dieser Arbeit nicht eins zu eins übernommen werden. Die Überlegungen und daraus resultierende Änderungen der Anfangskonzeption durch Holzinger (2001b) und Saretzki (2009) werden mit aufgenommen.

gy intended to successfully change the beliefs or persuasions of another person who is portrait as an 'opponent'” (Saretzki 2009, 158). Für den Verlauf des Prozesses und für sein endgültiges Ergebnis ist „*the power of the better argument*“ (Elster 2000, 392) relevant und nicht die Machtpositionen der jeweiligen Beteiligten.

Dieses Ziel, die anderen Beteiligten vom eigenen Lösungsansatz zu überzeugen, wird durch die Bezugnahme auf einen Maßstab beziehungsweise auf eine Instanz, welche die Richtigkeit der eigenen Position bestärkt beziehungsweise beweist, erreicht (vgl. Saretzki 1996, 34 ff.). Dabei ist von großer Bedeutung, wie ausgeprägt die Fähigkeit des kollektiven Akteurs zur Informationsammlung und -verarbeitung ist. Das Einholen von empirischen Informationen beziehungsweise Expertisen kann Argumente untermauern oder abschwächen.

Den Rahmen, in dem der Kommunikationsmodus des Argumentierens institutionalisiert ist, geben zum Beispiel die parlamentarischen Ausschüsse, Gremien und Kommissionen – zum Beispiel die Gemeinsame Verfassungskommission von 1992 – oder auch sogenannte „Experten-Kommissionen“ vor, die sich einem konkreten Thema widmen. Das Vorgehen dieser Arbeitsgruppen bei Effizienzproblemen ist äquivalent der Arbeitsweise bei Wertekonflikten. Deshalb wird hierauf erst im Zusammenhang mit der Themenkategorie der Wertprobleme näher eingegangen.

Die Dauer der Phase der Konsenssuche und ihr Ergebnis sind Produkt des erfolgreichen Einsatzes des Kommunikationsmodus des Argumentierens. Inwiefern dieser mit Erfolg eingesetzt werden kann, hängt von den Umweltfaktoren, vom Ablauf des „*Agenda Settings*“ und darüber hinaus von den Interaktionsorientierungen der Akteure ab. Wenn das „*Agenda Setting*“ tatsächlich ein Produkt erfolgreichen Koppels der „*Streams*“ ist, bedeutet dies, dass neben der Bereitschaft der Akteure, den Status quo zu ändern, auch schon eine Policy vorhanden ist, die zumindest eine allgemeine Zustimmung erhält. Wenn eine solidarische beziehungsweise individualistische Interaktionsorientierung der Akteure hinzukommt, ist eine schnelle Erarbeitung eines konsensfähigen Vorschlags zu erwarten. Bei einer wettbewerblichen Orientierung zumindest einzelner Akteure ist ein lang anhaltender, aber mit Erfolg abschließbarer Prozess genauso wahrscheinlich wie das schnelle Eintreten der Erkenntnis, dass keine Einigung erfolgen kann und somit der Prozess erfolglos, aber zeitnah abgebrochen wird (vgl. Holzinger 2001b, 422). Die Höhe der Wahrscheinlichkeit für die eine oder andere Prozessentwicklung wird im Rahmen des Zwangsverhandlungssystems vom Ausmaß der Unzufriedenheit der Veto-Akteure mit dem Status quo beeinflusst. Je höher diese Unzufriedenheit ist, desto höher wird auch der Druck auf die Akteure sein, einen konsensfähigen Vorschlag zur Änderung der Verfassung zu erarbeiten.

Reine Effizienzprobleme sind allerdings äußerst selten Gegenstand politischer Prozesse, sowohl bezogen auf die alltags- als auch auf die verfassungspolitische Arena.²³ Effizienzprobleme werden meistens begleitet von Verteilungsbeziehungsweise Umverteilungsproblemen. Darüber hinaus können die Konflikte bezogen auf die Effizienzprobleme nicht nur auf der unterschiedlichen Wahrnehmung von Tatsachen beruhen, sondern auch in verschiedenen normativen Überzeugungen gründen, also in Kombination mit wertbezogenen Problemen auftreten. Für Verhandlungen, denen solche Mischformen von Themen vorliegen, ist der hier skizzierte Kommunikationsmodus des „*arguing*“ nicht immer für eine Einigung ausreichend. Es müssen weitere Konfliktlösungsmechanismen angewendet werden, auf die im Folgenden näher eingegangen wird.

4.1.2 Thema der Verfassungsänderung: (Um-)Verteilungsprobleme

Die große Mehrheit der Themen, mit denen sich politische Prozesse beschäftigen, bezieht sich auf Verteilungs- und vor allem auf Umverteilungsfragen. Wenn letztere auf der Ebene der Verfassungspolitik angesiedelt sind, stehen die Umstrukturierung der Machtverhältnisse zwischen einzelnen Einheiten und die damit verbundenen Entscheidungsbefugnisse über Ressourcen im Mittelpunkt. Verhandlungen über Umverteilungen werden in der Spieltheorie als Nullsummen-Spiele bezeichnet. Damit wird dem Sachverhalt Rechnung getragen, dass es bei solchen Verhandlungen immer Gewinner und Verlierer geben wird. Was dem Einen gegeben wird, wird einem Anderen weggenommen. Im Falle purer Verteilungsfragen gibt es ebenfalls Gewinner und Verlierer. Allerdings gilt hierbei derjenige als Verlierer, dem am wenigsten zugeteilt wird.

In beiden Fällen ist grundsätzlich ein hohes Konfliktpotential zwischen den beteiligten Akteuren vorprogrammiert. Die Konflikte resultieren nun nicht nur aus möglichen konträren Ansichten bezüglich bestimmter Tatsachen, sondern vor allem aus den unterschiedlichen, eventuell auch kontroversen Interessen der beteiligten Akteure. Durch die von den Umweltfaktoren festgelegten Entscheidungsregeln entsteht zwar die Forderung nach einer Konsenslösung auf verfassungspolitischer Entscheidungsebene, durch welche dem Einzelnen garantiert wird, dass seine Interessen nicht von den Mitspielern übergangen werden können, die Entscheidungsregel trägt allerdings nicht zu einer Konfliktreduktion bei. Scharpf spricht in diesem Zusammenhang von „*Joint-Decision Trap*“ (vgl. Scharpf 1988). Damit werden die Entscheidungsblockade und die damit verbundene Blockierung jeglicher institutionellen Weiterentwicklung beschrieben.

23 Vgl. hierzu im Bundestag und im Bundesrat eingebrachte Gesetzesentwürfe und Entwürfe zur Änderung der Verfassung (Feldkamp/Ströbel 2005; 2011; Schindler 1999).

Um sich aus dieser Falle zu befreien und auf einer kollektiven Entscheidungsebene handlungsfähig zu bleiben, reicht der Einsatz des Kommunikationsmodus „*arguing*“ alleine nicht aus. Der Kommunikationsmodus des „*bargaining*“ ist bei der Suche nach der Lösung von Verteilungs- oder Umverteilungsproblemen von essentieller Bedeutung, da „*[c]onstitutional bargaining [...] rests on resources that can be used to make threats (and promises) credible*“ (Elster 2000, 392).

In Gegensatz zum „*arguing*“ steht beim „*bargaining*“ nicht die Gültigkeit der vorgetragenen Argumente im Mittelpunkt, sondern die Glaubhaftigkeit, mit der bestimmte Aussagen vorgebracht werden. Diese Glaubhaftigkeit, mit der ein Akteur bestimmte Aussagen trifft, und deren Relevanz für den Verlauf des Prozesses werden von den dem Akteur zur Verfügung stehenden „*outside*“- und „*inside*“-Optionen mitbestimmt (vgl. Elster 2000).

„An agent can credibly threaten to break off cooperation (forever) if he can get more on his own than the other offers him [outside option]. And he can credibly threaten to suspend cooperation (temporarily) if he can afford to hold out for a better offer [inside option]“ (Elster 2000, 400).

Der Kommunikationsmodus des „*bargaining*“ wird sich, abhängig von der Interaktionsorientierung der Akteure, unterschiedlich ausgestalten. Wenn die Verhandlungen in einem Klima der Kooperationsbereitschaft stattfinden und durch die solidarische Orientierung der beteiligten Akteure geprägt sind, werden durch Versprechen Anreize zur Akzeptanz einer bestimmten Lösung geschaffen. Im Fall von Verhandlungen, die sich unter individualistischen oder wettbewerblichen Orientierungen entwickeln, werden Versprechen möglicherweise nicht ausreichen, sondern auch Drohungen ausgesprochen. In diesem Zusammenhang spricht Saretzki (1996) auch von der Möglichkeit des Abwanderns (vgl. Saretzki 1996, 27 f.). Bei Zwangsverhandlungssystemen ist die Option des Abwanderns gleichzusetzen mit der Beibehaltung des Status quo, da außerhalb dieses von den Institutionen vorgegebenen Systems keine Verfassungsänderungen stattfinden können.

Welche Möglichkeiten nun geeignet sind, die „*Joint-Decision Trap*“ in der zweiten Phase der verfassungsändernden Prozesse zu umgehen, hängt zunächst von der genauen Art des Konflikts selbst ab. Das Auftreten von reinen Effizienzproblemen ist genauso selten wie das Auftreten von reinen Verteilungs- oder Umverteilungsproblemen. Eine Kombination beider entspricht eher der politischen Realität.²⁴ Deshalb ist auch eine Kombination der zwei Kommunikations-

24 Vgl. hierzu im Bundestag und im Bundesrat eingebrachte Gesetzesentwürfe und Entwürfe zur Änderung der Verfassung (vgl. Feldkamp/Ströbel 2005; 2011; Schindler 1999).

modi bei verfassungsändernden Prozessen zu erwarten. Ihr gezielter Einsatz ist entscheidend für deren Verlauf und deren Ausgang. Grundsätzlich gilt:

„Je mehr Tatsachendissense gelöst werden müssen und je mehr Wert- und Normstützung erfordert ist, umso mehr Argumentieren ist zu erwarten. [...] Immer wenn ein Interessenkonflikt die Klärung von Sachfragen voraussetzt, ist davon auszugehen, dass am Ende einer Argumentationssequenz eine abschließende Verhandlungssequenz auftaucht“ (Holzinger 2001b, 422).

Von entscheidender Bedeutung für den Verlauf der „*Verhandlungssequenz*“ (Benz 1994, 127 ff.) ist der Bereich, über den verhandelt wird. Entscheidend ist, welche konkreten Optionen dieser offen lässt, um Anreize zur Beteiligung für diejenigen Akteure zu schaffen, die durch eine Verteilung oder Umverteilung Verluste erleiden. Es kommt also darauf an, welche Möglichkeiten sich innerhalb eines konkreten Verfassungsänderungsprozesses für „*distributives Bargaining*“ (Scharpf 2006a, 214 ff.) bieten.

Ausgleichszahlungen könnten solch einen Anreiz zur Beteiligung an Verhandlungen schaffen. Den potentiellen Nutznießern einer Verfassungsänderung ist bewusst, dass sie durch einseitiges Handeln ihren Nutzen nicht maximieren können, da sie sich in einem Zwangsverhandlungssystem befinden. Sie haben also ein Interesse daran, den Kostenträgenden der angestrebten Verfassungsänderung durch Ausgleichszahlungen einen Anreiz zu bieten, an den Verhandlungen teilzunehmen. Dieser Anreiz oder zumindest das Signal, dass es diese Möglichkeit der Ausgleichszahlung gibt, muss allerdings bereits in der Phase des „*Agenda Settings*“ gegeben werden. Ansonsten ist der Beginn der zweiten Phase nicht zu erwarten. Gegenstand der Verhandlungen im Rahmen der Konsenssuche ist dann die Aushandlung von Art und Höhe der versprochenen Ausgleichszahlungen.²⁵

Eine weitere Möglichkeit, eine Einigung im Rahmen politischer Verhandlungsprozesse auf allen Ebenen herbeizuführen, sind Koppelgeschäfte oder der Stimmentausch („*logrolling*“). Diese Alternativen bieten sich an, wenn ein Prozess zur Änderung der Verfassung auf die Agenda gesetzt wird, der gleichzeitig mehrere Bereiche der Verfassung beziehungsweise mehrere voneinander zu unterscheidende Aspekte eines Bereichs betrifft.²⁶ Voraussetzung dafür, dass

25 Diese müssen mindestens den Verlust der Kostenträgenden kompensieren und darüber hinaus einen Nutzen erbringen. Wie hoch dieser Nutzen sein wird, ist Bestandteil der Verhandlungen.

26 Diese Verhandlungsbasis kann sich aufgrund der Natur der behandelten Thematik ergeben oder auch bewusst von den beteiligten Akteuren geschaffen werden, so dass Koppelgeschäfte beziehungsweise ein Stimmenaustausch vorgenommen werden können. Inwiefern diese Alternative zur Lösung von Konflikten herangezogen werden kann, hängt von den institutionellen Rahmenbedingungen ab.

diese zwei Alternativen wirklich ein für alle Seiten akzeptables Ergebnis liefern, ist, dass die beteiligten Akteure einen hohen Informationsstand und somit auch ein umfassendes Verständnis für die Verbindung zwischen den verschiedenen zu verhandelnden Fragen haben. Im entgegengesetzten Fall wäre die Unsicherheit über die Bedeutung des erreichten Resultats für die eigenen Interessen zu groß, was mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu führen würde, dass es zu keinem für alle Seiten akzeptablen Ergebnis kommt (vgl. Tollison/Willett 1979). Eine Möglichkeit, die zur Unsicherheitsreduktion der Entscheidungsakteure beitragen könnte, wäre die Einrichtung von kleinen Experten-Gruppen, welche „*the technical task of clarifying the nature of the issues for higher-level decision makers*“ (vgl. Tollison/Willett 1979, 445) übernehmen würden.

Erfolg und Misserfolg dieser Konfliktlösungen hängen vom Zeitpunkt ab, an dem die Blockade-Gefahr erkannt und diese eingesetzt wird. Dabei spielt die Phase des „*Agenda Settings*“ eine entscheidende Rolle. Wie in der Analyse dieser ersten Phase herausgearbeitet wurde, wird die zweite Phase, die Phase der Verhandlungen, mit höherer Wahrscheinlichkeit beginnen, wenn für ein oder auch mehrere Probleme eine geeignete Policy vorliegt, die als Diskussionsgrundlage von allen Seiten anerkannt wird und darüber hinaus die Entscheidungsakteure bereit sind, in Verhandlungen miteinander zu treten. Eventuelle Vorbehalte und Kritik sind bereits in der „*Agenda Setting*“-Phase sichtbar, entsprechend wird schon in dieser Phase des Prozesses deutlich, dass eine Einigung sich eventuell schwer erreichen lässt. In solchen Situationen der Früherkennung besteht die Möglichkeit, den Verhandlungsprozess unter Berücksichtigung der Umweltfaktoren so zu gestalten, dass das Konfliktpotential zwischen den Akteuren auf einem möglichst niedrigen Niveau gehalten wird.

Eine Möglichkeit hierfür ist die Schaffung eines Klimas der „Mit-Verantwortung“ für alle Akteure. Bei der Ausarbeitung konkreter Vorschläge zur Änderung der Verfassung würden sich nach diesem Prinzip alle Akteure, die bei der Endabstimmung eine Veto-Position innehaben, beteiligen.

„Je länger Akteure an der gemeinsamen Entscheidungsfindung beteiligt sind und dies unter gleichen und fairen Bedingungen geschieht, umso pfadabhängiger wird der Verlauf, weil die Freiheit der Akteure, aus dem ‚Geschäft‘ auszusteigen, abnimmt. Die ‚Mit-Verantwortung‘, die Zuschreibung von Verantwortung, wird umso größer, je mehr Entscheidungen die Akteure mitgetragen haben.“ (Braun 2009, 97)

Dieses Vorgehen führt zwar nicht dazu, dass die Einzelinteressen der Akteure aus dem Prozess ausgeblendet werden, es fördert allerdings die Bildung einer solidarischen Interaktionsorientierung, die wiederum die Chancen auf eine Einigung erhöht.

Eine weitere Möglichkeit, die sich mit ersterer kombinieren lässt, ist die Konfliktreduktion durch die Reduktion der Anzahl der Beteiligten bei der Ausarbeitung der konkreten Vorschläge zur Änderung der Verfassung. Der Konsensfindungsprozess wird also auf einer „Gipfelebene“ ausgetragen. Das Entscheidende dabei ist, dass die hier beteiligten Akteure autorisiert sind, Entscheidungen über mehrere Bereiche hinweg zu treffen, so dass beispielsweise eine Einigung auf Basis von Paketlösungen zustande kommen kann (vgl. Scharpf 2006a, 220). Darüber hinaus müssen diese Akteure in der Lage sein, die kollektiven Akteure, in deren Namen sie agieren, von den ausgehandelten Lösungen zu überzeugen, so dass die vorgeschlagene Verfassungsänderung bei der Endabstimmung auch tatsächlich ratifiziert wird.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass Verfassungsänderungsprozesse, die sich mit reinen Effizienzproblemen beschäftigen, mit einer größeren Wahrscheinlichkeit zu einem schnellen Erfolg führen werden als solche, die darüber hinaus Verteilungs- oder Umverteilungsfragen beinhalten. Der erforderte Konsens kann in diesen Fällen schnell zur „*Joint-Decision Trap*“ führen. In solchen Situationen ist die Erreichung einer Verfassungsänderung durch die Trennung der einzelnen Arten von Konflikten – Tatsachen- vs. Interessenkonflikte – und die daraufhin gezielte Einführung des geeigneten Kommunikationsmodus – „*arguing*“ beziehungsweise „*bargaining*“ – möglich. Darüber hinaus sind das Ausmaß vor allem der Interessenkonflikte zwischen den Akteuren und ihre Interaktionsorientierungen entscheidend für den Ausgang des Prozesses. Hier soll nochmals betont werden, dass die Verhandlungen zwischen einzelnen Individuen stattfinden, die allerdings als Repräsentanten von kollektiven Akteuren agieren. Die Fähigkeit dieser Repräsentanten zu strategischem Handeln, welche abhängig vom jeweiligen kollektiven Akteur ist, beeinflusst auch das Endergebnis des Prozesses, sowohl im Hinblick darauf, ob sich eine Änderung ergibt, als auch darauf, wie diese gestaltet wird. Hinzu kommt die Fähigkeit des kollektiven Akteurs, an Informationen zu gelangen, diese zu verarbeiten und dadurch die eigene Position zu stärken beziehungsweise die des Gegners zu schwächen.

Neben den Interessenkonflikten bergen auch Konflikte, die auf einem Wertedissens beruhen, ein hohes Konfliktpotential. Diese letzte Themenkategorie, die im Folgenden betrachtet werden soll, kann als alleiniger Bestandteil eines verfassungsändernden Prozesses vorkommen oder, was häufiger der Fall ist, in Kombination mit Effizienz- und Verteilungs- beziehungsweise Umverteilungsproblemen.

4.1.3 Thema der Verfassungsänderung: Wertprobleme

Ein verfassungsändernder Prozess wird durch die Kopplung des „*Problem*“, „*Policy*“ und „*Political Streams*“ ausgelöst. Bei der näheren Betrachtung der Entwicklungen im „*Policy Stream*“ wurde als eine Bedingung, dass eine Policy als potentielle Lösung eines Problems akzeptiert wird, ihre Übereinstimmung mit den Wertorientierungen der Entscheidungsakteure genannt. Bezogen auf den konkreten Sachverhalt sollten die Wertorientierungen der Akteure also übereinstimmen oder zumindest nicht in Konflikt zueinander stehen.

Das Bild einer homogenen Gesellschaft, in der das gleiche Wertesystem von allen Mitgliedern geteilt wird, ist kein realistisches Gesellschaftsbild. Konfliktlinien („*cleavages*“) zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen können sich aufgrund religiöser, territorialer, sprachlicher und ethnischer Unterschiede bilden (vgl. Lipset/Rokkan 1967). Auf verfassungspolitischer Ebene ergeben sich beispielsweise Konflikte aufgrund der parteipolitischen Dimension des Staat-Kirchen-Machtverhältnisses einer Gesellschaft sowie durch die föderale Staatsstruktur zwischen zentralen und dezentralen Entscheidungsebenen. Der Unterschied zwischen Interessen- beziehungsweise Tatsachenkonflikten und Wertkonflikten liegt darin, dass es bei letzteren

„[i]m Kern [...] nicht um das Problem der Ungleichheit (wie im Fall der Interessenkonflikte) oder um Unsicherheiten und Risiken (wie bei den Wissenskonflikten) [geht], sondern um eine Bewertung von Szenarien und Handlungsoptionen auf Basis normativer Unterscheidungen“ (Bogner/Menz 2010, 338).

Bei derartigen Konflikten gestaltet sich nicht nur die Konsenssuche innerhalb des verfassungsändernden Prozesses, sondern bereits das „*Agenda Setting*“ als sehr schwierig, weil die Kopplung aller drei „*Streams*“ hier nicht möglich ist. Die vorgeschlagene Policy entspricht nicht den Wertorientierungen aller relevanten Akteure. Trotzdem kann aufgrund der Kopplung der beiden anderen „*Streams*“ ein Prozess der Verfassungsänderung ausgelöst werden, für welchen allerdings eine lange Phase der Konsenssuche zu erwarten ist. Wenn zum einen Sachverhalte als Probleme wahrgenommen werden, die den Bereich betreffen, in dem Wertedissens herrscht, und die dringend nach einer Lösung verlangen, weshalb die Nicht-Entscheidung keine Alternative mehr bietet („*Problem Stream*“), und wenn zum anderen die Entscheidungsakteure diese Dringlichkeit auch erkennen („*Political Stream*“), wird die Wahrscheinlichkeit höher, dass sie sich bereit erklären, dennoch die Konsenssuche zu beginnen. Dabei wird sich eine solidarische Interaktionsorientierung der Akteure fördernd auswirken und eine individualistische oder wettbewerbliche eher hemmend.

Für die Lösung normativer Divergenzen in politischen Prozessen ist wichtig zu unterscheiden, worauf genau dieser Dissens zurückzuführen ist. Handelt es sich um einen Konflikt über die Gültigkeit einer Norm, so können die Konflikte durch den Kommunikationsmodus des „*arguings*“ gelöst werden, weil sich *„Konflikte über die Gültigkeit einer Norm oder eines Wertes [...] argumentativ rückführen [lassen] auf allgemein konsentierende Werte bzw. auf höherrangige Werte. Lassen sich bei dieser Rückführung Widersprüche in der Argumentation feststellen, kann der Konflikt aufgelöst werden“* (Holzinger 2001a, 271). Wenn es sich bei dem Konflikt um die Frage dreht, ob eine Norm anzuwenden ist²⁷ – zum Beispiel Anwendung der eigenen Gewissensfreiheit oder der Lehrfreiheit –, kann die logische Argumentation auch einen Ausweg bieten, wenn durch eine genaue Überprüfung der vorliegenden Tatsachen bestimmt werden kann, ob diese in den Anwendungsbereich einer Norm fallen oder nicht (vgl. Holzinger 2001a, 271).

Derartige Konflikte hinsichtlich der Anwendung der einen oder anderen Norm, sind Konflikte, die auch (Um-)Verteilungskonflikte begleiten können. *„Gesichtspunkte der Angemessenheit, der Fairneß oder der Gerechtigkeit spielen in der Charakterisierung von Problemen oder der Charakterisierung eigenen und fremden Verhaltens eine mindestens ebenso große Rolle wie Gesichtspunkte der Effizienz oder des ökonomischen Ertrags eines Vorhabens.“* (Zintl 1992, 115.) Die Akteure haben also weiterhin das Interesse, ihren Nutzen zu maximieren, allerdings spielt dabei das, was als eine gerechte Verteilung gilt, eine wichtige Rolle. Deshalb muss dann zunächst die Frage beantwortet werden, ob zum Beispiel anhand von Leistungs-, Bedürfniskriterien eine Verteilung vorzunehmen ist oder ob eine Gleichverteilung stattfinden soll (Zintl 1992, 110 ff.).

Eine dritte Kategorie von Wertekonflikten ergibt sich aus einem Dissens über die Grundwerte selbst. Ein derartiger Konflikt ist

„[...] durch Argumentieren allein nicht lösbar. [...] Werte erhalten ihre Gültigkeit durch Konsens einer Gesellschaft oder Kultur, sie hängen von der allgemeinen Zustimmung ab und unterliegen der Veränderung. Besteht ein Konflikt über ihre Geltung, muss davon ausgegangen werden, dass die betreffenden Werte sich im Wandel befinden, dass sich also möglicherweise die »stille Mehrheit«, die den Konsens ausmacht, auflöst oder verschiebt. Positivierte Normen erhalten ihre Geltung zumindest in demokratischen Gesellschaften durch Abstimmung“ (Holzinger 2001a, 271).

27 Zum Beispiel musste sich im Jahr 1997 das Bundesverwaltungsgericht aufgrund der Klage einer Biologie-Studentin mit der Frage befassen, ob der Gewissensfreiheit der Studentin oder der Lehrfreiheit der Lehrenden im konkreten Klagefall Vorrang zu geben ist (BVerwGE 105, 73, vom 18. Juni 1997).

Durch den institutionellen Kontext, der verfassungsändernde Prozesse als Zwangsverhandlungssysteme strukturiert, ist das Ignorieren von zumindest relativ starken Gegenpositionen nicht möglich. Wertekonflikte auf Verfassungsebene verlangen nach Entscheidungen, die auf einem Konsens basieren. Einen Ausweg aus politischen Entscheidungs- und somit auch Handlungsblockaden könnte die Kombination beider von Landwehr (2009; 2010) definierten Interaktionstypen bieten.

Der erste von Landwehr definierte Interaktionstypus, „*Discussion*“, weist Parallelen zum Kommunikationsmodus des „*arguing*“ nach Holzinger auf.

“In discussions, the conflict seems to be defined as a factual one and the goal of interaction as one of establishing the truth about a matter. The kind of truth that is sought may extend to ‘moral truth’ or correctness. What is central is the idea that it can be pursued cognitively, through evidence and inference.” (Landwehr 2010, 110)

Ziel dieser Diskussionen ist es nicht, eine Entscheidung zu treffen. Ziel ist vorrangig die Information der Entscheidungsträger, dann die Bewertung der verschiedenen Alternativen und zuletzt die Ausarbeitung konkreter Policies (vgl. Landwehr 2009, 113). Inwiefern dieser Interaktionstyp innerhalb eines verfassungsändernden Prozesses verwirklicht werden kann, hängt von den Umweltfaktoren ab. Wie auch schon bei der Betrachtung des Umgangs mit Effizienzproblemen in der Politik gezeigt wurde, ist die Existenz von Gremien, Ausschüssen oder auch die Möglichkeit der Einberufung von so genannten „Experten-Kommissionen“²⁸ wichtig für die Bildung eines geeigneten Rahmens, innerhalb dessen „*discussions*“ stattfinden können. Entscheidend dabei ist, dass Diskussionen einen diskursiven Charakter aufweisen müssen in dem Sinn, dass

“[...] a forum for discussion must enable both dialogue and publicity. Dialogue reflects that experts interact as equals and is also instrumental for the thorough assessment of commitments and justifications. [...] Publicity is not only well justified by the nature of the conflict but also ensures that the conflict is not redefined in different terms and that non-universal, non-transferable reasons do not get the upper hand” (Landwehr 2009, 114).

28 Zum Beispiel eine Enquete-Kommission im Deutschen Bundestag: „Auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder muss der Deutsche Bundestag Enquete-Kommissionen einsetzen. Sie sollen Entscheidungen über umfangreiche, bedeutsame Sachkomplexe vorbereiten. Enquete-Kommissionen setzen sich aus Bundestagsabgeordneten und externen Sachverständigen zusammen. Die Enquete-Kommissionen legen dem Bundestag zum Ende der Wahlperiode Berichte und Empfehlungen vor“ (DBT (Hrsg.) 2012a [Online]).

Die Kombination des Interaktionstypus „discussion“ mit dem zweiten von Landwehr genannten Typus der „deliberation“ könnte das Erreichen eines gesellschaftlichen Konsenses über Werte fördern. In der politischen Realität ist dabei die Institutionalisierung von Bürgerforen – mit möglichst wenigen Teilnehmern, die über den gesamten Prozess hinweg gleich bleiben (vgl. Landwehr 2009, 119) – viel schwieriger zu institutionalisieren als mögliche „Experten-Kommissionen“. Wenn allerdings die Umsetzung des Deliberationskonzepts möglich ist, ist das Erreichen eines Konsenses abhängig von „[...] *the exact nature of the conflict but deliberation is likely to enable compromises between fundamental values and convergence of preferences. It is thus the mode of interaction that may be expected to be most favourable to preference-transformation*“ (Landwehr 2009, 118).

Beide Interaktionstypen leisten Hilfestellung für die politischen Entscheidungsträger. Diskussionen liefern Argumente, auf denen man aufbauen kann, beziehungsweise stellen klar, dass es nicht die eine beste Lösung gibt und es somit „*des Entscheidens der Politik, also genuin politischen Handelns geradezu bedarf, um die Auseinandersetzungen einer Lösung zuzuführen*“ (Bogner/Menz 2010, 351). Bürgerforen fördern die breite gesellschaftliche Auseinandersetzung mit einem Wertekonflikt und somit auch die Möglichkeit, durch diesen offenen Dialog zu einer Lösung zu kommen, die auf einem breitestmöglichen Konsens beruht. Vor allem in Ländern, in denen die Bürger direkt am verfassungsändernden Prozess beteiligt werden und durch einen Volksentscheid einen Vetospieler bilden, ist die Führung eines offenen Dialogs in der Gesellschaft für die Erhöhung der Chancen einer Verfassungsratifizierung unabdingbar.

Allerdings muss bei Wertekonflikten, wie auch bei Verteilungs- oder Umverteilungskonflikten, das Ergebnis einer Verfassungsänderung nicht auf der tatsächlichen Überzeugung der Gegenseite beruhen. Vielmehr entsteht unter dem Druck, eine Entscheidung zu treffen, die Bereitschaft, Kompromisse einzugehen, um „Schlimmeres“ zu vermeiden.²⁹

Wie bereits häufiger betont, kommen die aufgeführten Themenkategorien selten einzeln in politischen Entscheidungsprozessen vor. Eine Kombination der verschiedenen Problematiken ist der Normalfall. Der Kern aller Mechanismen, durch die eine Entscheidungsblockade vermieden werden soll, ist das rechtzeitige Erkennen der Gefahr und, soweit dies möglich ist, die Trennung der einzelnen Problemfelder, um den jeweiligen Kommunikationsmodus beziehungsweise

29 Ein Beispiel dafür liefert die politische Entscheidung über das Embryonenschutzgesetz: „*Da der Import von Stammzellen eine Lücke im Embryonenschutzgesetz darstellte, hätte eine fehlende Gesetzesgrundlage möglicherweise zu einer ‚wilden‘ liberalen Praxis geführt, so die Befürchtung. Von einem umfassenden Konsens ist die Stammzellentscheidung des Bundestags also weit entfernt*“ (Bogner/Metz 2010, 348).

-typus erfolgreich anwenden zu können und eine „*Joint-Decision-Trap*“ zu vermeiden.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass eine Entscheidungsblockade in manchen Fällen auch nach einer erfolgreichen Endabstimmung aufkommen kann. Damit ist die Rolle der Ex-post-Vetospieler angesprochen, die erst nach der Endabstimmung rückwirkend auf das Ergebnis des Prozesses Einfluss nehmen können. Allerdings sind die Einflussmöglichkeiten dieser bedingten Vetospieler auch ex-ante vorhanden, da ihre Existenz allen Beteiligten schon während des Prozesses bekannt ist und deren Standpunkt daher in den Verhandlungen mit berücksichtigt wird.³⁰

4.2 Zwischenbilanz

Der Ausgangspunkt der zweiten Phase verfassungsändernder Prozesse wird durch die erste Phase, des „*Agenda Settings*“, vorgegeben. Abhängig von der Art und den Bedingungen, unter welchen ein Prozess ausgelöst wurde, wird sich eine bestimmte Akteurkonstellation ergeben. Innerhalb dieser und des von den Umweltfaktoren vorgegebenen Rahmens werden die Akteure abhängig von ihren Fähigkeiten zu strategischem Handeln und ihren Handlungs- und Interaktionsorientierungen unterschiedliche Konfliktlösungsmechanismen einsetzen. Mit welchem Ergebnis der jeweilige Konfliktlösungsmechanismus angewendet wird, hängt auch ab von Entwicklungen in der Gesellschaft, die parallel zur Konsenssuche ablaufen. Der Erfolg oder der Misserfolg verfassungsändernder Prozesse ist somit ein Produkt der Umweltfaktoren, situativer Bedingungen und der strategischen Überlegungen und Handlungen der Akteure.

5 Das Modell

Aufgrund der bisherigen Überlegungen kann nun die vollständige Aufstellung des Modells erfolgen, anhand dessen zum einen aufgezeigt wird, wann und unter welchen Bedingungen die Notwendigkeit der Aufnahme von Neuverhandlungen auf der Ebene der Verfassungspolitik mit hoher Wahrscheinlichkeit auf die Entscheidungsagenda gelangt. Zum anderen wird aufgezeigt, wie die Suche nach

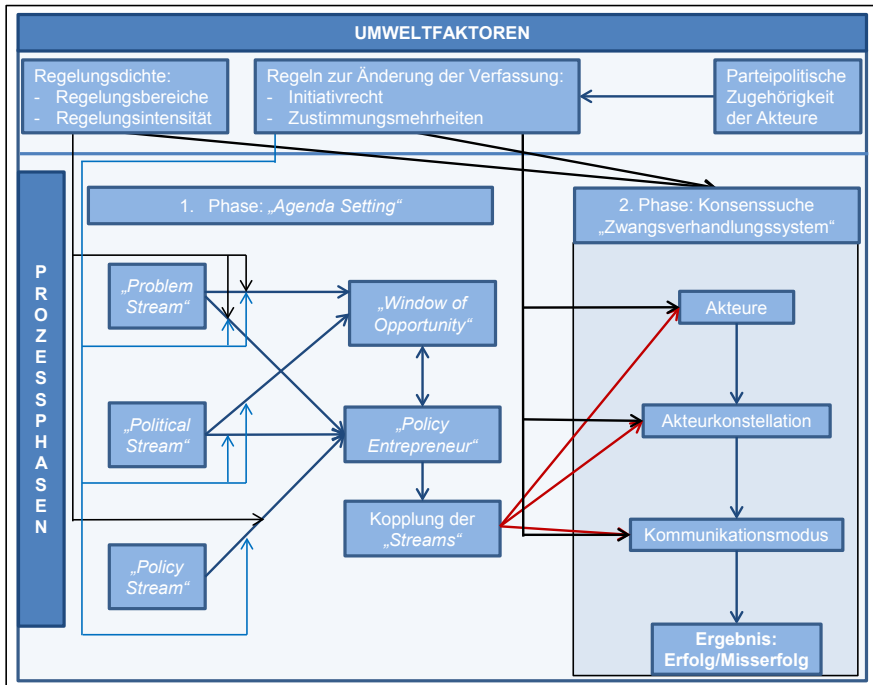
30 Im Fall der Bundesrepublik Deutschland nimmt die Rolle des ex-post und bedingten Vetospielers das Bundesverfassungsgericht ein. Das Bundesverfassungsgericht hat die alleinige Kompetenz, auf Antrag der Bundesregierung, einzelner Landesregierungen oder eines Viertels der Mitglieder des Bundestages, eine Normenkontrolle (Art. 93 GG) von Gesetzen durchzuführen und für die Politiker verbindliche Entscheidungen zu treffen.

einem Konsens gestaltet wird und unter welchen Bedingungen diese mit Erfolg abgeschlossen wird.

Der zu untersuchende Sachverhalt wurde insoweit eingegrenzt, als nicht die gesamte Bandbreite von Arten des „Verfassungswandels“ betrachtet wird, sondern nur formelle Prozesse der Anpassung einer Verfassung an die Verfassungsrealität mit einer geringen beziehungsweise mittleren Reichweite. Darüber hinaus wurden nur Änderungen in den Blick genommen, die Änderungen im Text von geschriebenen beziehungsweise kodifizierten Verfassungen zur Folge haben.

Ausgangspunkt der Aufstellung des Modells war die Überlegung, dass Prozesse zur Änderung der Verfassung in zwei Phasen unterteilt werden können. Diese Unterteilung ist notwendig aufgrund der Annahme, dass in jeder dieser Phasen andere Faktoren und Mechanismen für die jeweilige Entwicklung ausschlaggebend sind. Die Notwendigkeit ergab sich des Weiteren durch die Annahme, dass die Entwicklungen der zweiten Phase von den Bedingungen, die von der ersten Phase vorgegeben werden, beeinflusst werden. Dabei erhalten im Modell sowohl die Akteure als handelnde Einheit als auch geltende Institutionen als Rahmenbedingungen, innerhalb derer diese Prozesse stattfinden, eine zentrale Bedeutung. Darüber hinaus aber wird durch das hier vorgestellte Modell auch die Bedeutung von Entwicklungen in der Gesellschaft erfasst, die vor allem für das Auslösen von verfassungsändernden Prozessen relevant und nicht auf das intendierte Handeln der Akteure zurückzuführen sind. In der folgenden Abbildung wird ein Überblick über die einzelnen Faktoren und Wirkungsmechanismen gegeben.

Abbildung 4: Das Modell



Quelle: eigene Darstellung

Die erste Gruppe von Faktoren, die die Prozesse zur Änderung der Verfassung beeinflussen, sind die Umweltfaktoren. Der Umweltfaktor „Regelungsdichte“ der Verfassung gibt vor, wann ein Thema, ein Problem beziehungsweise eine Policy überhaupt für die Arena der Verfassungspolitik relevant ist. Die Regeln zur Änderung der Verfassung, die zumindest zum Teil von der Verfassung selbst vorgegeben werden, bestimmen die Gruppe der Akteure, die sich am Prozess beteiligen, sowie deren Machtposition. Damit bestimmen sie die Akteure, deren Aufmerksamkeit auf Probleme beziehungsweise Policies gerichtet werden muss, und zeigen auf, welche Entwicklungen im „Political Stream“ für das Auslösen von verfassungsändernden Prozessen relevant sind. In Kombination mit den Informationen, welche die parteipolitische Zugehörigkeit der Akteure liefert, können die Positionen der Akteure weiter konkretisiert werden. Die erste Phase des „Agenda Settings“ wird mit dem Instrumentarium des Multiple-Streams-Ansatzes in verschiedene, voneinander unabhängige „Streams“ unterteilt. Da-

durch wird der Einfluss der Umweltfaktoren nicht nur auf die Akteure, deren Fähigkeit, strategisch zu handeln, sowie ihre Handlungs- und Interaktionsorientierungen sichtbar gemacht, sondern auch ihr Einfluss auf weitere Entwicklungen in der Gesellschaft systematisch berücksichtigt.

Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Prozess der Verfassungsänderung in Gang gesetzt wird, steigt, wenn sich ein „*window of opportunity*“ ergibt, das erkannt und zur Kopplung der „*Streams*“ genutzt wird. Ein solches Möglichkeitsfenster kann durch gezielte Arbeit der Policy-Unternehmer herbeigeführt werden, indem sie die Aufmerksamkeit der politischen Akteure auf Probleme richten und die dazugehörige Lösung bieten. Es kann sich aber auch aufgrund unkontrollierbarer Ereignisse öffnen. Inwiefern es auch genutzt wird, hängt wiederum von der Leistung der Policy-Unternehmer ab, die diese gebotenen Chancen erkennen und eine Kopplung der „*Streams*“ vornehmen müssen, bevor sich das Möglichkeitsfenster wieder schließt. Policy-Unternehmer, die selbst das Initiativrecht innehaben und zu den mächtigen Initiatoren zählen, sind eher in der Lage, diese Chance auch zu nutzen, als diejenigen, die erst Akteure mit Initiativrecht von ihrer Policy überzeugen müssen.

Inwiefern die Kopplung auch Erfolg hat, hängt vom Stadium ab, in dem sich die Entwicklungen in den einzelnen „*Streams*“ zum Zeitpunkt befinden, zu dem sich das Möglichkeitsfenster öffnet. Ideal wäre es, wenn in diesem Zeitraum verfassungsrelevante Probleme von den Akteuren auch als solche wahrgenommen werden, geeignete Policies – zumindest in abstrakter Form – vorliegen, und die Akteure, die einen Handlungsbedarf sehen, auch tatsächlich handlungsfähig sind.

Die Umstände, unter denen die Kopplung erfolgt und das „*Agenda Setting*“ stattfindet, definieren den Ausgangspunkt für den weiteren Verlauf eines verfassungsändernden Prozesses, in welchem eine Einigung zwischen den beteiligten Akteuren erzielt werden muss. Sie bestimmen nicht nur das Thema, sondern auch die Richtung einer potentiellen Einigung sowie den Grad des Handlungsdrucks, unter dem die Akteure eine Einigung erzielen müssen. Die konkrete Art, wie ein Sachverhalt auf die Entscheidungsagenda der Verfassungspolitik gesetzt wird, wirkt sich auf die Akteure, die Akteurkonstellation und den ausgewählten Kommunikationsmodus aus.

Neben der Bedeutung der Ausgangssituation für den Verlauf eines verfassungsändernden Prozesses sind auch die Umweltfaktoren relevant. Der weitere Verlauf wurde hier als die zweite Phase verfassungsändernder Prozesse gekennzeichnet, welche aufgrund der Umweltfaktoren die Form eines Zwangsverhandlungssystems aufweist. Darüber hinaus nehmen die Umweltfaktoren ebenso wie in der Phase des „*Agenda Settings*“ auch während der Konsenssuche Einfluss auf die Akteure und die Akteurkonstellation sowie auf die Möglichkeit, ver-

schiedene Kommunikationsmodi einzusetzen. Darüber hinaus wirkt das „*Agenda Setting*“ auch auf den Möglichkeitsraum, in dem eine Einigung grundsätzlich erreicht werden kann.

Das hier entwickelte Modell begreift den Einfluss der Umweltfaktoren und des „*Agenda Settings*“ auf das Verhandlungssystem, auf die Akteure und die Bildung ihrer Interessen, Fähigkeiten, Handlungsmöglichkeiten, auf das Konfliktpotential und die Art ihrer Interaktion nicht als deterministisch. Während der Phase der Konsenssuche kann durch Informationszuwachs, erfolgreiche oder erfolglose Überzeugungs- und Verhandlungsarbeit oder Veränderung der Anfangspositionen der Akteure aufgrund von Umständen, die außerhalb des Zwangsverhandlungssystems zu verorten sind, die Fähigkeit der Akteure, zu einer Einigung zu kommen, verringert, aber auch gesteigert werden.

Die theoretische Relevanz des hier aufgestellten Modells besteht in der systematischen Erfassung von Faktoren und Mechanismen, die Einfluss auf die Entstehung und Entwicklung von verfassungsändernden Prozessen nehmen. Anhand der nachfolgenden Untersuchung soll auf die empirische Relevanz des Modells näher eingegangen werden.

Der Kampf um den Konsens

Verfassungsändernde Prozesse: Vom Agenda Setting
bis zur Endabstimmung

Nikolopoulos, I.-N.

2014, VIII, 273 S. 4 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-04446-6