

Julia von Blumenthal · Stephan Bröchler (Hrsg.)

Föderalismusreform in Deutschland

Schriften der Sektion Regierungssystem und Regieren in der
Bundesrepublik Deutschland der Deutschen Vereinigung für
Politische Wissenschaft

Julia von Blumenthal
Stephan Bröchler (Hrsg.)

Föderalismusreform in Deutschland

Bilanz und Perspektiven
im internationalen Vergleich



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 2010

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2010

Lektorat: Frank Schindler

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist eine Marke von Springer Fachmedien.

Springer Fachmedien ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.

www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in Germany

ISBN 978-3-531-17569-0

Inhalt

<i>Julia von Blumenthal und Stephan Bröchler</i> Einleitung	7
--	---

1 Verfassungsreformen: Theoretische Perspektiven und internationaler Vergleich

<i>Astrid Lorenz</i> Verfassungsänderungen in föderalen und unitarischen Demokratien im Vergleich. Befunde einer empirischen Analyse für den Zeitraum von 1945 bis 2004	13
--	----

<i>Nathalie Behnke</i> Föderalismusreform in Deutschland, der Schweiz und Österreich	37
---	----

<i>Roland Lhotta</i> „Picking up the slack“: Bundesstaatsreform durch judizielle Modifikation von Leitideen?	59
---	----

<i>Robert Kaiser</i> Verfassungsraum Europa? – Die Europäisierung von Bundesstaatsreformen im Vergleich	95
--	----

2 Erfolgreiche Entflechtung? Der Bundesrat nach der Föderalismusreform

<i>Marcus Höreth</i> Die Föderalismusreform in der Bewährungsprobe unter Schwarz-Gelb: Warum der Blick zurück die Prognose des Scheiterns erlaubt	117
--	-----

<i>Reimut Zohlnhöfer</i> Endlich Durchregieren? Die Effekte der Föderalismusreform I auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik	139
--	-----

3 Erfolgreiche Neuverteilung von Kompetenzen? Landespolitik nach der Föderalismusreform

<i>Sven Leunig und Martin Pock</i> Landespolitik nach der Föderalismusreform I	157
<i>Julia von Blumenthal</i> Im Zweifel für die Einheit(lichkeit)? Determinanten landespolitischer Entscheidungen	177
<i>Stefan Immerfall</i> Der deutsche Bildungsföderalismus zwischen Aufbruch und Verflechtungsfalle – macht sich die „Griechische Landschildkröte“ auf den Weg?	197
<i>Annegret Eppler</i> Die Föderalismusreform I im Politikfeld Umweltpolitik als Europäisierungsschritt	217
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	233

Einleitung

Julia von Blumenthal und Stephan Bröchler

Ob die Föderalismusreform I als Erfolg bezeichnet werden kann, ist nach wie vor umstritten, wobei die skeptischen Urteile deutlich überwiegen. Mehr als eine Legislaturperiode nach ihrem In-Kraft-Treten liegen heute eine ganze Reihe von Untersuchungen vor, die die tatsächlichen Effekte der Reform auf das föderale System der Bundesrepublik Deutschland analysieren und damit die Grundlage für eine fundierte Bewertung der Reform liefern. Die meisten Autorinnen und Autoren konzentrieren sich dabei auf die Veränderungen der Regelungen für die Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen im Bundesrat – mit einem keineswegs eindeutigen Ergebnis, wie auch die Beiträge von Höreth und Zohlhörer in diesem Band dokumentieren. Weniger intensiv politikwissenschaftlich erforscht wurden bisher die Änderungen in der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern sowie die praktische Relevanz der neu eingeführten Abweichungsrechte. Bei einer Tagung der Sektion „Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland“ der Deutschen Vereinigung für politische Wissenschaft im September 2008 in Lüneburg wurde eine erste Bilanz gezogen und die Frage nach Bedingungen für das Gelingen oder Scheitern von Verfassungsreformen im internationalen Vergleich diskutiert.¹ Dieser Band umfasst die dort präsentierten Beiträge in aktualisierter Fassung, ergänzt um einen weiteren Beitrag zum internationalen Vergleich.

Der erste Teil des Bandes versammelt vorrangig international vergleichende Beiträge. Astrid Lorenz analysiert auf der Basis eines erweiterten rationalistischen Ansatzes, unter welchen Bedingungen Verfassungsreformen zustande kommen. Anders als aufgrund der theoretischen Vorüberlegungen erwartet, wird – so ihr Ergebnis – in föderalen Staaten die Verfassung häufiger geändert als in unitarischen Staaten. Ob ein Staat föderal oder unitarisch ist, hat dabei eine stärkere Erklärungskraft als die Variable konstitutionelle Rigidität, d.h. die Höhe der Hürden für eine Verfassungsänderung. Ebenfalls entgegen der theoretischen Annahmen der Vetospielertheorie führt in föderalen Staaten eine starke Fragmentierung des Parlaments zu häufigeren Verfassungsänderungen. Der Eindruck, es handele sich bei Deutschland um ein nicht reformierbares System, relativiert

1 Ein ausführlicher Tagungsbericht von Sven Leunig ist in der Zeitschrift für Politikwissenschaft, Heft 4/2008, S. 523-531 erschienen.

sich im internationalen Vergleich. Die Befunde legen viel eher den Schluss nahe, dass, so Lorenz, sich die große Zahl der Verfassungsänderungen negativ auf die „Effektivität des Regierens“ und die stabilisierende Funktion der Verfassung auswirke.

Einer international vergleichenden Perspektive folgt auch Nathalie Behnke. Anhand einer Rekonstruktion der jüngsten Reformprozesse in Deutschland, Österreich und der Schweiz geht sie der Frage nach, unter welchen Bedingungen weitreichende Reformen zustande kommen. Was können Österreich, in dem es zu keiner Reform kam, und Deutschland, in dem der tatsächliche Effekt der Reform äußerst strittig ist, vom erfolgreichen Beispiel der Schweiz lernen? Es zeigt sich, dass die thematische Aufgabenstellung, die Zusammensetzung und Arbeitsweise der Kommission, insbesondere die Rolle von Experten und das Vorhandensein politischer Führung, sowie der Faktor Zeit eine zentrale Rolle spielen. Wie auch im Beitrag von Astrid Lorenz zeigt sich auch in der Analyse von Nathalie Behnke für die Höhe der verfassungsrechtlichen Hürden kein eindeutiger Effekt auf das Zustandekommen einer Reform. Wesentlich ist unter anderem auch, dass eine Reform auf eine konsistente, weitgehend konsensuelle Leitidee hin orientiert ist, die zudem – anders als die Entflechtung als Leitbild der deutschen Reform – den modernen Bedingungen des Regierens in Mehrebenensystemen angemessen ist.

Damit ist die Brücke zum Beitrag von Roland Lhotta geschlagen, bei dem die Rolle von „Ideen“, speziell der durch Verfassungsgerichte formulierten Leitideen, im Zentrum steht. Roland Lhotta greift die Frage nach der Rolle des Bundesverfassungsgerichts im Kontext der Föderalismusreform I auf. Auf der Basis eines – im Beitrag näher ausgeführten – Ansatzes des „Public Law and Historical Institutionalism“ analysiert Lhotta, wie das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung zum 1994 neu gefassten Art. 72 Abs. 2 GG, der sogenannten Bedürfnis- bzw. Erforderlichkeitsklausel, einen Ideenwechsel in der Interpretation des deutschen Föderalismus initiiert. Obwohl die neue Idee des „weniger unitarischen Bundesstaates“ klar ausformuliert und mit einem umfassenden richterlichen Prüfungsanspruch gegenüber dem Bundesgesetzgeber versehen wurde, konnte sie sich letztlich nicht vollständig in der politischen Arena durchsetzen. Insofern blieb die Wirkung dieses judiziellen Ideenmanagements auf Inhalte und Richtung der verabschiedeten Föderalismusreform I begrenzt.

Robert Kaiser analysiert den Effekt der Europäischen Integration auf Verfassungsreformen in föderalen Mitgliedstaaten. Dazu legt er eine neo-institutionalistische Perspektive zugrunde, die sowohl Überlegungen des soziologischen als auch des Rational-Choice-Institutionalismus einbezieht sowie dem Konzept der Pfadabhängigkeit Rechnung trägt. Der Vergleich von Belgien, Deutschland und Österreich zeigt, dass die Einbindung in die Europäische Union

in verschiedene Richtungen wirken kann. Je nach den zeitlichen und institutionellen Kontextbedingungen bestärkt sie Tendenzen der Politikverflechtung oder befördert eine Entflechtung der Kompetenzen der Ebenen.

Im zweiten Teil des Bandes steht der Bundesrat im Zentrum der Aufmerksamkeit. Markus Höreth und Reimut Zohlhörer analysieren auf unterschiedlichen Wegen, ob die Änderungen der Regeln über die Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen den Einfluss des Bundesrates auf die Bundesgesetzgebung wirksam begrenzt haben. Die Berechnung des Anteils der zustimmungspflichtigen Bundesgesetze vor und nach der Föderalismusreform ist dabei nur ein Teil der Antwort auf die Frage. Höreth setzt sich kritisch mit der optimistischen Schätzung der Bundesregierung auseinander, wonach der Anteil zustimmungspflichtiger Gesetze zwischen 2006 und 2008 ohne die Föderalismusreform bei fast 60% gelegen hätte. Zohlhörer konstatiert insgesamt einen signifikanten Rückgang: War doch der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze in der 16. Wahlperiode so gering wie seit Jahrzehnten nicht. Dennoch bleibt nach Ansicht beider Autoren fraglich, ob das politische Blockadepotenzial des Bundesrates nachhaltig begrenzt wurde: Wie Zohlhörer zeigt, bleiben die zentralen wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen auch nach der Reform zustimmungspflichtig; Höreth verweist zudem darauf, dass unter den Bedingungen gegenläufiger Mehrheiten eher wieder mit einem höheren Anteil zustimmungspflichtiger Gesetze zu rechnen ist.

Im dritten Teil des Bandes sind Beiträge versammelt, die die Ebene der Landespolitik und einzelne Politikfelder in den Blick nehmen. Sven Leunig und Martin Pock geben einen Überblick darüber, in welchen Bereichen die Länder bereits von ihren neu gewonnenen Kompetenzen Gebrauch gemacht haben. Anhand des Fallbeispiels des Jugendstrafvollzugs diskutieren sie, inwiefern die Länder tatsächlich eigene Wege gehen. Im Ergebnis zeigen sich die Autoren gegenüber einer eigenständigen Wahrnehmung der Kompetenzen durch die Länder eher skeptisch: Zwar ließen die bisherigen Aktivitäten durchaus Unterschiede erkennen, das Interesse an gemeinsamen Lösungen sei aber nach wie vor hoch. Grundsätzliche Zweifel am Nutzen der Rückübertragung von Kompetenzen auf die Länder in der Form, wie sie durch die Föderalismusreform I vorgenommen wurde, bleiben bestehen.

Julia von Blumenthal wählt einen anderen Ansatz, um zu analysieren, welchen Effekt die Neuregelungen der Kompetenzverteilung haben werden. Auf der Basis vorliegender Untersuchungen zur Landespolitik identifiziert sie diejenigen Faktoren, die maßgeblich dafür verantwortlich sind, ob eine Policy landesspezifisch oder weitgehend einheitlich von den Ländern bearbeitet wird. Darauf aufbauend entwickelt sie ein Analyseraster und formuliert erste Hypothesen dar-

über, in welchem Maß eine Auseinanderentwicklung der politischen Regelungsansätze der Länder in den rückübertragenen Kompetenzen zu erwarten ist.

Stefan Immerfall wendet sich mit der Bildungspolitik einem Politikfeld zu, das von der Föderalismusreform I vergleichsweise wenig berührt ist, zugleich aber im Zentrum der kritischen Diskussion über den verflochtenen deutschen Föderalismus steht. Gerade die Kultusministerkonferenz stand lange Zeit für komplizierte Entscheidungswege und Reformunfähigkeit. Die Entwicklungen der jüngeren Zeit demonstrieren jedoch, dass auch diese Institution – in begrenztem Maße – reformierbar ist, wie überhaupt das Feld der Bildungspolitik von Reformbedarf, aber auch von Reformen gekennzeichnet ist.

Im Feld der Umweltpolitik muss sich nach dem Scheitern der Versuche, ein einheitliches Umweltgesetzbuch zu schaffen, und dem In-Kraft-Treten der Abweichungsrechte der Länder Ende 2009 erst erweisen, welche realen Auswirkungen die durch die Föderalismusreform veränderte Kompetenzverteilung haben wird. Annegret Eppler zeigt, dass die Neuordnung im Politikfeld Umweltpolitik als Europäisierungsschritt betrachtet werden kann. Mit der Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen, der das Abweichungsrecht der Länder gegenübersteht, wurde ein zuvor vorhandener Misfit zu den Verfahren und Inhalten europäischer Rechtsetzung beseitigt. Ob sich daraus langfristig eine erleichterte Implementierung europäischer Umweltpolitik in Bund und Ländern entwickelt, bleibt zu beobachten.

Für eine abschließende Bewertung der Föderalismusreform I mag es auch heute, im April 2010, noch zu früh sein. Die hier versammelten Beiträge geben jedoch in mehrerlei Hinsicht aufschlussreiche Einblicke: Es zeigt sich, dass historisch gewachsene Charakteristika des kooperativen Föderalismus durch die Verfassungsreform zwar nicht beseitigt werden, Ansätze für eine neue Ausbalancierung des Verhältnisses von Bund und Ländern gleichwohl vorhanden sind. Es bleibt weiterer, empirisch gesättigter Forschung überlassen diese genauer zu beschreiben. Als theoretischer Zugang besonders fruchtbar erweisen sich dabei – so zeigt die Gesamtschau der hier versammelten Beiträge – neoinstitutionalistische Überlegungen unterschiedlicher Spielart.

Herzlich möchten wir uns bei allen bedanken, die zum Gelingen dieses Bandes beigetragen haben. Neben den Autorinnen und Autoren gilt unser Dank insbesondere Sebastian Scharch, Johannes Lukatsch, Steffi Grimm und Franziska Zahn vom Lehrgebiet Innenpolitik der Humboldt-Universität zu Berlin für die intensive und sorgfältige Unterstützung bei der Fertigstellung. Dem VS-Verlag danken wir für die Aufnahme des Bandes in die Reihe der Sektion.

1 Verfassungsreformen: Theoretische Perspektiven und internationaler Vergleich

Verfassungsänderungen in föderalen und unitarischen Demokratien im Vergleich. Befunde einer empirischen Analyse für den Zeitraum von 1945 bis 2004

Astrid Lorenz

1 Einleitung

Es ist in Deutschland und auch in der deutschen Politikwissenschaft fast schon zur guten Tradition geworden, politische Probleme auf den Föderalismus und das Konsensmodell zurückzuführen, das innovationsfeindlich sei. „Entscheidungsblockade“ und „Verflechtungsfälle“ sind als Begriffe in den allgemeinen Sprachgebrauch übergegangen. Auch Verfassungsänderungen wurden gleichermaßen für notwendig wie unwahrscheinlich erklärt.

Mithilfe rationalistischer Ansätze lässt sich die Entstehung einer Entscheidungsblockade sehr gut erklären: Mit der Zahl entscheidungsbeteiligter Akteure wachsen Aufwand und Kosten für die Vorbereitung von Entscheidungen und die Konsensfindung, der entgangene Nutzen nicht durchgeführter Aktivitäten (Opportunitätskosten) nimmt zu. Haben die Akteure, die an einer Entscheidung beteiligt sind, unterschiedliche politische Präferenzen, von deren Durchsetzung ihr künftiges Schicksal abhängt, wie Parteien, und stehen sie für unterschiedliche Repräsentationsprinzipien und Funktionen, dann erschwert dies die Entscheidungsfindung zusätzlich. Weil mehr Interessen „unter einen Hut gebracht“ gebracht werden müssen, steigt die Wahrscheinlichkeit von Einzelvetos. Je mehr Vetospieler mit wenig kohärenten Positionen, desto geringer ist daher *ceteris paribus* die Chance von Reformen (Tsebelis 1999: 591; 2000: 464).

In der Bundesrepublik ist eine Kombination aus repräsentativem Parlamentarismus (also Parlamentarismus mit Verhältniswahl), aus kooperativem Föderalismus und einer Einbindung in das europäische Mehrebenensystem institutionalisiert, die genau diese genannten Bedingungen schafft. Zudem stieg die Zahl der zustimmungsbedürftigen Gesetzgebungsmaterien im Laufe der Geschichte an und ebenso – aufgrund des gewandelten Wahlverhaltens – die Wahrscheinlichkeit unterschiedlicher parteipolitischer Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat. Diese theoretisch vertrackte Konstellation wird im Falle von Grundgesetzänderungen noch durch eine spezifische verfassungspolitische Entscheidungsregel

verstärkt: Sie müssen von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestags sowie mit zwei Dritteln der Stimmen im Bundesrat verabschiedet werden (Art 79 [2] GG).

Allerdings sieht sich die chronisch prognoseschwache Politikwissenschaft oft damit konfrontiert, dass Akteure anders handeln, als dies die theoretisch überzeugenden Modelle vorhersagten. Schon die schiere Zahl der Grundgesetzänderungen – 57 in 60 Jahren – ruft danach, zentrale Annahmen über die Entstehung von verfassungspolitischem Reformstau empirisch zu überprüfen. Dieser Aufgabe widmet sich der vorliegende Beitrag. Er beantwortet die einfache Frage, ob in föderalen Systemen mit ihrer erhöhten Zahl an Vetospielern die Verfassung seltener geändert wird als in unitarischen Staaten. Dafür stellt er zunächst den Erklärungsansatz vor und formuliert Hypothesen zur Wirkungsweise von Föderalismus/Unitarismus, der Änderungshürde (konstitutionelle Rigidität) und der politischen Fragmentierung im Parlament. Danach prüft er diese im Alldemokratien-Vergleich und verortet die Bundesrepublik jeweils im Vergleich. Im Anschluss setzt er sich mit den Befunden auseinander und schlägt einen modifizierten Erklärungsansatz vor. Das Resümee fasst wichtige Erkenntnisse zusammen und bewertet die Verfassungsänderungsrate der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich.

2 Theoretischer Ansatz und Hypothesen

Seit einiger Zeit steht die Politikwissenschaft unter dem Einfluss rationalistischer Erklärungsansätze und insbesondere der Vetospielertheorie. Sie lassen sich auch auf die Verfassungspolitik anwenden und eröffnen hier ganz neue Erklärungsmöglichkeiten. Denn lange dominierten Darstellungen zur Verfassungsentwicklung, die entweder ohne konkrete Akteure auskamen, weil Verfassungsänderungen als quasi-mechanische, sich selbst installierende Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen verstanden wurden, oder aber jeweils einzelne Änderungen betrachteten und diese auf eine spezifische Gemengelage von Faktoren in einer konkreten Situation zurückführten.¹ Rationalistische Erklärungsansätze stellen hingegen die (formalen) Entscheider in den Mittelpunkt der Analyse und verweisen so darauf, dass der Bedarf einer Anpassung der Verfassung an veränderte Rahmenbedingungen (etwa die europäische Integration) je nach politischen Interessen und normativen Vorstellungen unterschiedlich interpretiert wird.² Die Ausprägung und Lösung derartiger Interpretations- und Präferenzkollisionen

1 Für einen Überblick über die verschiedenen Forschungsansätze mit Literaturangaben siehe Lorenz 2008: 28-36; Busch 1999.

2 U.a. Elster 1993; Elster/Offe/Preuss 1998; Adamovich 2004; Voigt 1999; Brennan/Buchanan 1985.

erklärt dann, ob und in welchem Wortlaut es zu Verfassungsänderungen kommt. Sie sind damit nicht mehr nur „Anpassungseffekte“.

Rationalistische Erklärungsansätze postulieren, dass die Wahrscheinlichkeit einer Bereitstellung gemeinsamer Entscheidungen mit der Zahl beteiligter Akteure und der Distanz ihrer Präferenzen untereinander und zum Status quo sinkt. Nimmt man an, dass in Demokratien erstens kollektive Akteure tendenziell unterschiedliche Präferenzen aufweisen und dass es zweitens stetige Anreize für sie gibt, das bestehende, in der Verfassung verankerte institutionelle Gefüge neu zu justieren, um es für die eigenen Interessen unter neuen Kräfteverhältnissen oder anderweitig veränderten Rahmenbedingungen zu optimieren, dann sollte folgender Zusammenhang gelten:

Hypothese 1: In föderalen Staaten wird die Verfassung seltener geändert als in unitarischen Staaten.

Zwar gibt es in Bundesstaaten eine höhere Wahrscheinlichkeit, dass Verfassungsänderungen nötig oder einzelnen Akteuren günstig scheinen, doch „wird der Verfassungswandel neben Interessen, die Vertreter der Bürgerschaft artikulieren, durch Interessen der ‚Ebenen‘, also der zentralen und dezentralen Gebietseinheiten, die das Mehrebenensystem konstituieren, beeinflusst“ (Benz 2010). Während man, so Benz weiter, unterstellen könne, dass

„die Bürgerschaft Verfassungsregeln präferiert, die eine aus ihrer Sicht optimale Aufgabenerfüllung ermöglichen, entstehen zwischen den Ebenen Konflikte um Kompetenzen und Ressourcen, also letztlich um Macht. Da Vertreter der Gebietskörperschaften eine maßgebliche Rolle spielen und ihre institutionellen Eigeninteressen durch andere Beteiligte nicht völlig neutralisiert werden können, kommt es in der Verfassungspolitik mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Nullsummensituationen und Interessenkonfrontationen, die Entscheidungen leicht blockieren.“

Bundesstaatliche Systeme bewirken insofern theoretisch eine „Auto-Immunsisierung der Verfassungen gegen (formalen) Verfassungswandel“ aufgrund besonders hoher Konsenshürden bzw. zahlreicher Vetopunkte (Lhotta 2001: 2). In unitarischen Staaten fallen die mit einer Verfassungsänderung verbundenen Transaktions- und Entscheidungskosten dagegen niedriger aus. Zudem sind in diesen Staaten aufgrund ihrer einfacheren Struktur die Folgen einer Verfassungsänderung vermutlich leichter abzuschätzen als in föderalen Systemen. Dadurch gibt es latent weniger negative externe Effekte und die Risikoaversion der Akteure hat weniger Durchschlagskraft.

Doch nicht nur der föderale oder nichtföderale Charakter sollte eine Rolle spielen, sondern auch die Ausprägung der in der Verfassung selbst verankerten konkreten Änderungshürde (konstitutionelle Rigidität), d.h. die Vorgaben für die Verabschiedung von Verfassungsänderungen. Denn in Rechtsstaaten können die

Akteure die Normen nur dann explizit ändern, wenn sie sich an die prozeduralen Vorgaben halten. Bei einer insgesamt komplexeren Struktur föderaler Systeme in der Alltagspolitik liefert diese Zahl von Vetospielern oder -punkten eine zusätzliche Information über die formalen Barrieren für Verfassungsänderungen. Bei einer einmaligen Interaktion ist *ceteris paribus* eine vorgeschriebene einfache Mehrheit für eine solche Änderung wesentlich leichter bereitzustellen als ein einstimmiges Votum. Mit steigender Mehrheitsvorgabe wächst auch das Risiko, dass politische Akteure, die sich eigentlich in der Minderheit befinden, ein Veto aussprechen bzw. sich zu einer Vetokoalition zusammenschließen (vgl. Schmidt 1997: 188; Huber u.a. 1993: 728; Colomer 1995). Daher lässt sich postulieren:

Hypothese 2: Je höher die konstitutionelle Rigidität, desto seltener finden Verfassungsänderungen statt.

Diese Annahme ist für sich genommen so einleuchtend, dass sie in der Literatur immer wieder auftaucht (u.a. Lutz 1994; Acosta Romero 1993: 13; Schultze 1997c: 516; Kaiser 1997; Tsebelis 2000: 443; Manfredi 1997: 132; Weaver 2000; Lhotta 2001: 2), jedoch zumeist nur für einzelne Fälle oder gar nicht empirisch geprüft wird. Sie basiert wie die anderen Hypothesen auf der theoretischen Argumentation, dass die Kosten für die Vorbereitung und Durchführung von Entscheidungen, die Konsensfindung, die Transaktionskosten aufgrund verhaltensbedingter Risiken und der Maßnahmen zu deren Vermeidung sowie der entgangene Nutzen nicht durchgeführter Aktivitäten (Opportunitätskosten) mit der Zahl der Entscheidungsbeteiligten für jeden Akteur zunehmen. Diese sind nur dann bereit, diese höheren Kosten zu tragen, wenn dem ein höherer Nutzen gegenübersteht – und noch nicht einmal dann immer (Shepsle/Bonchek 1997: 201 ff.). Dementsprechend wurde die hohe Konsensschwelle in Deutschland – nicht nur bei Grundgesetzänderungen – als innovationsfeindlich bezeichnet (Schmidt 1992: 90 ff., Hesse/Ellwein 1997: 397; Beyme 1996: 45).

Verschiedentlich wurde in der Literatur darauf hingewiesen, dass die Wirkungsweise institutioneller Gegebenheiten, wie sie Föderalismus/Unitarismus und Verfassungsrigidität darstellen, durch die realen Gegebenheiten beeinflusst ist. Dabei sind insbesondere die Kräfteverhältnisse in den Parlamenten relevant, denn erstens bilden sie die häufigsten Arenen der Abstimmung über Verfassungsänderungen (Lorenz 2008: 378-382), zweitens sind im Gegensatz zur normalen Gesetzgebung, wo es ausreichen könnte, die Anzahl der regierungsbeteiligten Akteure zu berücksichtigen (Tsebelis 1999), meist höhere Mehrheiten bereitzustellen. Supermajoritäten – respektive eine geringe Fragmentierung – könnten hier beispielsweise die von einer institutionellen Vetostruktur ausgehenden Handlungsbeschränkungen ausgleichen (Czada 2002: 5; Tsebelis 2000: 446 ff.; Lijphart 1999). Umgekehrt lässt sich postulieren:

Hypothese 3: Je fragmentierter die Sitzverteilung im Parlament bzw. Unterhaus, desto seltener finden Verfassungsänderungen statt.

Die Begründung liegt wie zuvor darin, dass mit der Zahl der zustimmungspflichtigen kollektiven Akteure die mit einer Verfassungsänderung verbundenen Entscheidungskosten steigen, ebenso die wahrgenommenen Risiken (Lane/Mæland 2000: 42 ff.). Untersuchungen zu Intraorganisationsprozessen weisen darauf, dass mit der Zahl der beteiligten Akteure und den unterschiedlichen Interessen auch die Bereitschaft sinkt, die (höheren) Kosten einer gemeinsamen Entscheidung zu tragen und im Zweifel „Trittbrett zu fahren“ (Olson 1965; Arrow 1963). Nur geht es hier eben um reale legislative Kräfteverhältnisse und nicht um formal-institutionelle Gegebenheiten wie bei den vorherigen unabhängigen Variablen. Schließlich steigert mit Blick auf den Bedarf von Parteienwettbewerb eine Erhöhung der Fragmentierung auch die Wahrscheinlichkeit, dass die *policy*-Präferenzen der entscheidungsbeteiligten Akteure insgesamt stark voneinander abweichen, während in Zweiparteiensystemen theoretisch tendenziell eine Annäherung der beiden Parteien bzw. Ausrichtung am Medianwähler zu erwarten ist.

Von allen Demokratien sollten also in Föderalstaaten mit höherer Fragmentierung und höherer Verfassungsrigidität die wenigsten und in unitarischen Staaten mit geringer Fragmentierung und geringer Verfassungsrigidität die meisten Verfassungsänderungen stattfinden. Die Verfassungsänderungsraten der anderen Staaten sollten dazwischen liegen, wobei sich zur relativen Wirkungsmacht der genannten Zusammenhänge a priori nichts sagen lässt.

Selbstverständlich sind Auswirkungen weiterer Variablen nicht auszuschließen.³ Da es sich bei den oben genannten jedoch um zentrale und in der Literatur immer wieder überlieferte Ableitungen aus der Vetospielertheorie handelt, sollen allein sie im Folgenden empirisch geprüft werden.

3 In einem Forschungsprojekt prüfte ich beispielsweise für alle etablierten Demokratien, ob folgende Variablen die Häufigkeit und die inhaltliche Reichweite von Verfassungsänderungen beeinflussen: der Bedarf eines Referendums, der Umfang der Verfassung, ihr Alter, das Wahlsystem, der sozioökonomische Entwicklungsstand, die gesellschaftliche Homogenität und die Verfassungstradition (Westminster oder anderes System), der zeitliche Abstand zu Parlamentswahlen, Themen vorangegangener Änderungen. Dieser Vergleich wurde durch eine qualitative Prozessanalyse ausgewählter Verfassungsänderungen ergänzt (Lorenz 2008).

3 Empirie

Abhängige Variable ist bei allen Hypothesen die Zahl der verfassungsändernden Gesetze pro Jahr.⁴

Die erste unabhängige Variable ist der dichotom erfasste föderale oder nichtföderale Charakter der Verfassung, wobei Spanien als quasi-föderal bewertet wurde. Bei Belgien ist zu berücksichtigen, dass es erst mit der Verfassungsrevision von 1993 ab 1994 föderal wurde.⁵

Die zweite unabhängige Variable ist die konstitutionelle Rigidität bzw. Verfassungsänderungshürde. Sie wird jeweils nach einem von der Autorin konstruierten rein institutionellen Indexmaß bestimmt, das von den gebräuchlichen Indizes den theoretischen Grundannahmen der Vetospielertheorie am nächsten kommt (Rasch 2008: 23). Es addiert klassifizierte Punktwerte⁶ für unterschiedliche Mehrheitserfordernisse in allen für eine Verfassungsänderung nötigen Entscheidungsarenen, z.B. dem nationalen Parlament, einzelnen Kammern, Referenden. Erfolgen mehrere Abstimmungen in einer Arena mit gleicher personeller Zusammensetzung, so wird das Mehrheitserfordernis nur einmal berücksichtigt. Bei mehreren möglichen Verfahrenswegen wird die niedrigste Hürde berücksichtigt, da angenommen wird, dass rationale Akteure den leichtesten Weg gehen.⁷

Die dritte unabhängige Variable ist die Fragmentierung im Parlament bzw. bei Zweikammernsystemen im Unterhaus, da dieses die tendenziell bedeutendere Kammer ist. Die Fragmentierung wurde nach Laakso/Taagepera (1979) mit der *effective number of parties*⁸ auf Grundlage der Daten berechnet, die in der Datenbank *Parline* der *Inter-Parliamentary Union* angegeben sind.⁹ Aus pragmatischen Gründen und weil auch für die Rigidität und den föderalen und nichtföderalen Charakter der Staaten jeweils nur ein Wert für den gesamten Untersu-

4 Alternativ wird gelegentlich der Anteil der geänderten Verfassungsartikel in einem bestimmten Zeitraum erfasst (Busch 1999). Diese Operationalisierung ist jedoch für den Zweck dieses Tests ungeeignet, denn es geht hier darum, die Bereitstellung gemeinsamer Entscheidungen an sich zu erklären, nicht aber die Änderungsreichweite dieser Entscheidungen.

5 Weitere föderale Staaten: Australien, Deutschland, Kanada, Österreich, Schweiz, USA.

6 Die Zuweisung der Werte für eine Entscheidungsarena orientiert sich an Lijphart (1999: 218-223). Er unterscheidet zwischen zwingend notwendigen einfachen (1.0), absoluten (2.0), Zweidrittel-Mehrheiten (3.0) und größeren Mehrheiten (4.0), wobei er jeweils die geringste von den Akteuren zu überwindende Hürde berücksichtigt. Ein Vergleich von Rigiditätsindizes findet sich in Lorenz 2005, Lorenz/Seemann 2009.

7 Genauer Lorenz 2005b: 346f., 356f. Der Artikel enthält auch eine Tabelle mit den Rigiditätsdaten (gemäß unterschiedlichen Indizes) für die etablierten Demokratien.

8 Dieses Maß erfasst das Kräfteverhältnis der Parteien untereinander mit. $N = 1 / \sum si^2$, wobei si der Anteil der Parlamentssitze einer i-ten Partei ist.

9 In Fällen, in denen Parline keine Angaben zu entnehmen waren, wurden die Daten über folgende Quellen ergänzt: Carr 2009, University of Essex 2009, Internetseiten der nationalen Parlamente.

chungszeitraum vorliegt, wurde jeweils der zeitlich gewichtete Mittelwert der Fragmentierung für den jeweils erfassten Zeitraum errechnet. Dies war möglich, da es trotz einer für alle Demokratien beobachtbaren geringfügigen Erhöhung der effektiven Zahl der Parteien doch in den einzelnen Staaten überwiegend keine gravierenden Unterschiede in der Ausprägung der Variablen von Legislaturperiode zu Legislaturperiode gab.¹⁰

Die Hypothesen werden geprüft für alle etablierten Demokratien mit mehr als 1 Million Einwohner, die eine schriftlich kodifizierte Verfassung¹¹ besitzen und frei von bürgerkriegsähnlichen Zuständen waren bzw. sind. Diese Auswahlkriterien führen zu einem Sample von 37 Staaten. Erfasst werden alle expliziten Änderungen der zwischen 1945 und 2004 (am längsten) geltenden¹² Verfassung. Mit dem Ziel weitreichender, sinnvoller Analyseergebnisse wurde damit ein möglichst langer Zeitraum von bis zu 60 Jahren ausgewählt, in der die Verfassungspolitik zugleich unter möglichst relativ ähnlichen internationalen, politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen stattfand. Da die Änderungshürde als wirkungsmächtig angenommen wird, war es sinnvoll, sie für jeden Staat konstant zu halten, weshalb jeweils nur eine Verfassung berücksichtigt wurde, und zwar diejenige, die während des längstmöglichen Zeitraums, in dem der Staat die genannten Auswahlvoraussetzungen erfüllte, am längsten in Kraft war. Aussagen, die auf Basis dieser Daten erfolgen, beziehen sich damit potenziell auf die Gesamtheit aller Verfassungsänderungen in demokratischen Staaten seit dem Zweiten Weltkrieg.

Tabelle 1 enthält in der zweiten Spalte die entsprechenden Verfassungsänderungsraten, d.h. Verfassungsänderungen pro Jahr, in der dritten Spalte die jeweils berücksichtigten Zeiträume. Die Verfassungsänderungsraten variierten insgesamt beträchtlich (siehe auch Tabelle 2). Für die Bundesrepublik Deutschland ist ein recht hoher Wert von 0.91 ausgewiesen. Er besagt, dass es im Schnitt fast jedes Jahr zu einer Grundgesetzänderung kam. Dieser Wert übersteigt deutlich den Mittelwert für alle Demokratien, der bei 0.44 liegt. In Finnland, Schweden und Ungarn wurde die Verfassung in den jeweils betrachteten Zeiträumen ähnlich oft geändert wie in Deutschland. In Chile, Österreich und der Schweiz gab es noch höhere Änderungsraten. Die wenigsten Verfassungsänderungen pro

10 Eine Streuung der effektiven Parteienzahl größer 1.0 gab es nur in Belgien, Benin, Polen, Italien, Litauen und Slowenien.

11 Als Verfassungsdokumente wurden für Kanada die Constitution Acts/British North America Acts, 1867-1982, für Schweden die Regeringsformen, Successionsordnungen, Tryckfrihetsförordnungen und Ytrandefrihetsgrundlag, für Neuseeland der Constitution Act 1986 (1999), der Bill of Rights Act (1994) und der Human Rights Act (1993), der Treaty of Waitangi (1840) und der Electoral Act (1993) als Verfassung betrachtet (vgl. www.verfassungen.de).

12 In der Schweiz, Finnland und Polen sind dies nicht die aktuellen Verfassungen (Tab. 1).

Jahr wurden im Untersuchungszeitraum hingegen in Australien, Benin, Japan, Spanien und Südkorea verabschiedet.

Tabelle 1: Verfassungsänderungen in den etablierten Demokratien, 1945-2004

Staat	Änderungs- rate	Erfasster Zeitraum	Staat	Änderungs- rate	Erfasster Zeitraum
Australien	0.02	1945-2004	Mauritius	0.59	1968-2004
Belgien	0.78	1945-2004	Mongolei	0.15	1992-2004
Benin	0.00	1990-2004	Namibia	0.07	1990-2004
Bolivien	0.09	1982-2004	Neuseeland	0.50	1945-2004
Botsuana	0.38	1966-2004	Niederlande	0.41	1983-2004
Bulgarien	0.07	1991-2004	Norwegen	0.67	1945-2004
Chile	1.00	1990-2004	Österreich	1.30	1945-2004
Costa Rica	0.79	1949-2004	Polen	0.57	1992-1997
Dänemark	0.00	1953-2004	Portugal	0.21	1976-2004
Deutschland	0.91	1949-2004	Schweden	0.90	1975-2004
Finnland	0.87	1945-2000	Schweiz	1.53	1945-2000
Frankreich	0.36	1958-2004	Slowenien	0.29	1991-2004
Griechenland	0.07	1975-2004	Spanien	0.04	1978-2004
Irland	0.33	1945-2004	Südkorea	0.00	1988-2004
Italien	0.38	1948-2004	Tschechien	0.67	1993-2004
Jamaika	0.29	1962-2004	Ungarn	0.87	1990-2004
Japan	0.00	1946-2004	Uruguay	0.20	1985-2004
Kanada	0.38	1945-2004	USA	0.10	1945-2004
Litauen	0.54	1992-2004			
Mittelwert	0.44	36.8 Jahre			

Quelldaten: Lorenz/Seemann 2009.

3.1 Unterschiedliche Verfassungsänderungsraten in föderalen und unitarischen Staaten

Die genauere Analyse zeigt, dass entgegen der Annahme in Hypothese 1 in den föderalen Staaten die Verfassungen im Schnitt deutlich häufiger geändert wurden als in den unitarischen Staaten (Tabelle 2).¹³ Die bereits erwähnte Verfassungsänderungsrate von Deutschland (0.91) liegt auch hier über dem Mittelwert, allerdings weniger deutlich als im Vergleich aller Demokratien. Der beobachtete

13 Ich danke Matthias Orlowski für seine Unterstützung bei der Auswertung der Daten.

Gruppenunterschied ist auch beim einzigen Staat erkennbar, der zunächst einer, dann der anderen Gruppe zugeordnet war: Im bis 1993 unitarisch organisierten Belgien lag die Verfassungsänderungsrate bei einem Wert von 0,59, seit der Föderalisierung hingegen bei 1,64. Der letztgenannte Wert ist die höchste Verfassungsänderungsrate überhaupt, wenn diese nach Föderalismus und Unitarismus aufgeschlüsselt wird.

Tabelle 2: Verfassungsänderungsraten in föderalen und unitarischen Staaten

Staat	Änderungsrate (Mittelwert)	Standardabweichung	Minimalwert	Maximalwert
Föderalstaaten (N=8*)	0.74	0.69	0.02	1.64*
Unitarische Staaten (N=30*)	0.40	0.31	0	1
Alle (N=37*)	0.44	0.39	0	1.53

* Belgien wurde für den Zeitraum 1945-1993 als unitarisch erfasst, danach als föderal: In den Gesamtmittelwert ging der Mittelwert als Staat (1945 bis 2004) ein.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Flanz/Grote/Wolfrum 2009.

Der föderale oder nichtföderale Charakter eines Staates besitzt somit die erwartete hohe Erklärungskraft für die Häufigkeit von Verfassungsänderungen, aber genau entgegengesetzt der theoretischen Annahme. Bei der Interpretation zu berücksichtigen sind allerdings die unterschiedliche Zahl von Staaten in den beiden Gruppen und die hohe Standardabweichung besonders bei den föderalen Staaten, die - bei nur wenigen Staaten - beinahe so hoch ist wie der Mittelwert der Verfassungsänderungen pro Jahr.

3.2 Kein systematischer Effekt der Verfassungsänderungshürde in föderalen und unitarischen Staaten

Regressiert man zur Prüfung der Hypothese 2 die Verfassungsänderungsrate auf die Rigidität und unterscheidet nach föderalem oder nichtföderalem Charakter des Staates, so lässt sich der postulierte Zusammenhang für keine der beiden Gruppen nachweisen. Zwar haben für beide Gruppen die Regressionskoeffizienten ein negatives Vorzeichen entsprechend der Hypothese, jedoch kann man angesichts eines Determinationskoeffizienten von $R^2 = 0,02$ für föderale bzw. $R^2 = 0,05$ für nichtföderale Staaten nicht von einem systematischen Zusammenhang sprechen. Die Hypothese kann weder für alle hier untersuchten Demokratien ($R^2 = 0,00$) noch für eine der beiden Teilgruppen bestätigt werden. Dies stützt ähnliche Befunde für alle Demokratien (Lorenz 2005; Lorenz/Seemann 2009).

Das Streudiagramm zeigt, dass eine sehr hohe Zustimmungshürde offenbar eine systematisch änderungsdämpfende Wirkung hat, eine geringe, mittlere oder gegenüber dem Mittelwert erhöhte Zustimmungshürde hingegen Änderungen ermöglicht, aber nicht zwangsläufig zu mehr Änderungen führt, weil beispielsweise der wahrgenommene Änderungsbedarf je nach Land variiert. Tsebelis erwähnt diese Möglichkeit im Zusammenhang mit den Auswirkungen der ideologischen Distanz der Entscheidungsbeteiligten auf die Fähigkeit zur Verabschiedung von ‚*significant laws*‘ (1999: 596). Allerdings lässt sich im hier vorliegenden Fall die Grenze, ab wann die Rigidität sehr hoch ist, weder theoretisch noch empirisch klar bestimmen, und ein Zusammenhang dieser Art mag zwar zutreffend sein, hat aber nur für sehr wenige Fälle (solche mit sehr hoher Rigidität) Erklärungspotenzial.

Die Bundesrepublik Deutschland bestätigt bei einer mittleren Rigidität (6.0) und der beschriebenen relativ hohen Verfassungsänderungsrate, dass die Rigiditätswerte mit unterschiedlichen Änderungshäufigkeiten einhergehen: Namibia und Spanien weisen bei einer gleichen Rigidität (6.0) wesentlich niedrigere Änderungsraten auf (Tabelle 1), während in Finnland (4.0), Schweden (4.0) und Ungarn (3.0) eine ähnliche Änderungsrate mit einer geringeren Rigidität einherging und in Chile (7.0) eine höhere Änderungsrate mit einer höheren Rigidität.

3.3 *Unterschiedliche Effekte der politischen Fragmentierung im Parlament in föderalen und unitarischen Staaten*

Ein anderes Bild ergibt sich in Bezug auf den in Hypothese 3 postulierten Zusammenhang zwischen der Fragmentierung des Parlaments und der Verfassungsänderungsrate. Zwar scheint auch diese unabhängige Variable nicht den Erklärungswert für das Verfassungsänderungsverhalten zu haben, der ihr in der Literatur häufig zugeschrieben wird. Die bivariate lineare OLS-Regression weist hier bei Berücksichtigung aller Staaten lediglich einen Determinationskoeffizienten von $R^2 = 0,17$ auf, wobei zudem das positive Vorzeichen des Regressionskoeffizienten der Hypothese widerspricht.

Berechnet man allerdings die Regression gesondert für die beiden Teilgruppen, so zeigt sich, dass die Fragmentierung als unabhängige Variable für die Erklärung der Verfassungsänderungsrate in föderalen Staaten einen relativ großen Wert hat. Bei einem $R^2 = 0,56$ verweist der Regressionskoeffizient jedoch auch für diese Teilgruppe auf einen positiven Zusammenhang von Fragmentierung und Änderungsrate. Zumindest für föderale Staaten muss die aus dem Vetospieleransatz abgeleitete Hypothese 3 also verworfen werden. Vielmehr *steigt* hier die Zahl der Verfassungsänderungen mit der zunehmenden Fragmentierung

im Parlament. Die Bundesrepublik Deutschland liegt nah an der Regressionsgeraden. Die beobachtete Richtung des Zusammenhangs ergibt sich auch für die nichtföderalen Staaten, wobei er in diesem Fall deutlich schwächer ausgeprägt ist. Mit einem Determinationskoeffizienten von $R^2 = 0,02$ wird für diese Gruppe die Hypothese nicht so eindeutig widerlegt wie bei den föderalen Staaten; jedoch findet sie auch hier keine Bestätigung.

In den (überwiegend unitarischen) Staaten, in denen die Fragmentierung stärker als um 1.0 streute (Belgien, Benin, Polen, Italien, Litauen, Slowenien), ergab eine aufwändigere Analyse, die die Verfassungsänderungen pro Legislaturperiode als Fälle betrachtet, dass eine Steigerung der effektiven Parteienzahl häufig mit einer Steigerung der durchschnittlichen jährlichen Anzahl von Verfassungsänderungen pro Legislaturperiode einhergeht. Dies bestätigt den für die föderalen Staaten beobachteten Zusammenhang. Nur in Slowenien (mit wenigen Datenpunkten) zeigt sich diese Tendenz nicht.

3.4 Gesamtmodell

Die genannten unabhängigen Variablen stehen untereinander in keinem systematischen Zusammenhang. Dies wurde für alle 38 Fälle im Untersuchungszeitraum geprüft. Daher kann ein multiples Regressionsmodell berechnet werden, in das die Verfassungsrigidität, die Fragmentierung des Parlaments (bzw. Unterhauses) und der „Systemtyp“ (föderal/nichtföderal) als Dummyvariable zur Erklärung der Verfassungsänderungsrate aufgenommen werden. Dabei wurden föderale Staaten mit null kodiert, nichtföderale Staaten mit eins.

Tabelle 3: Regressionskoeffizienten der multiplen Regressionsmodelle

	Alle	Föderale Staaten	Unitarische Staaten
Rigidität	-0.06	-0.19 (-0.56)	-0.04 (-0.30)
Fragmentierung	0.15	0.32 (0.98)	0.06 (0.24)
Föderalismus/Unitarismus	-0.44	-	-
Konstante	0.65	0.91	0.39
Adj. R ²	0.32	0.75	0.04
N	38	8	30

Quelle: eigene Berechnung.

(Standardisierte Regressionskoeffizienten in Klammern)

Die drei im Modell spezifizierten unabhängigen Variablen bilden 32% der Varianz in den Verfassungsänderungsraten aller Demokratien ab. Dabei haben Rigidität und „Systemtyp“ einen negativen Einfluss (in unitarischen Staaten sind die Änderungsraten also niedriger), während eine zunehmende Fragmentierung des Parlaments entgegen der eingangs aufgestellten Hypothese einen positiven Effekt auf die Verfassungsänderungsrate zeigt.

Insgesamt hat der föderale oder nichtföderale Charakter eines Staates zwar einen großen Erklärungswert im Modell. Der angepasste Determinationskoeffizient im multiplen Regressionsmodell für alle Staaten unter Kenntnis dieses „Systemtyps“ gegenüber einem Modell nur mit den beiden anderen unabhängigen Variablen steigt um 100% von $\text{Adj. } R^2 = 0,16$ auf $\text{Adj. } R^2 = 0,32$. Allerdings legen die Ergebnisse aus den bivariaten Regressionen für die beiden Teilgruppen föderaler und nichtföderaler Staaten nahe, dass es weniger die Unterscheidung zwischen föderalen und unitarischen Staaten an sich ist, die zur Erklärung des Verfassungsänderungsverhaltens demokratischer Staaten herangezogen werden kann, sondern dass sich der Erklärungswert der beiden anderen unabhängigen Variablen Rigidität und Fragmentierung systematisch nach dem „Systemtyp“ unterscheidet, was freilich die Hinzuziehung dieser Variable voraussetzt. Dies kann durch die gesonderte Berechnung eines trivariaten Modells für die beiden Teilgruppen verdeutlicht werden:

Wie der dritten Spalte von Tabelle 3 zu entnehmen ist, werden für föderale Staaten drei Viertel der Varianz in der Verfassungsänderungsrate durch die Verfassungsrigidität und Fragmentierung des Parlaments abgebildet, wohingegen die beiden unabhängigen Variablen für das Verfassungsänderungsverhalten nichtföderaler Staaten keinen nennenswerten Erklärungswert haben. Der Vergleich der standardisierten Regressionskoeffizienten zeigt, dass in föderalen Staaten insgesamt und über den gesamten Zeitraum betrachtet, die Fragmentierung einen wesentlich stärkeren Einfluss auf die Verfassungsänderungsrate hat als die Rigidität. Dabei gilt: Je höher die Fragmentierung des Parlaments (bzw. der unteren Kammer) und je niedriger die Verfassungsänderungshürde, desto häufiger finden Verfassungsänderungen statt.

Somit kann das zweigeteilte Verfassungsänderungsverhalten der föderalen Staaten durch die politische Fragmentierung im Parlament und die Verfassungsänderungshürde verursacht sein, während diese beiden Variablen bei den unitarischen Staaten keinen zusätzlichen Erklärungsgewinn im Hinblick auf die Verfassungsänderungsraten verschaffen. Die Bundesrepublik Deutschland zeigte in keiner der Analysen spezifische Auffälligkeiten.