

Die postsozialistischen Verfassungsgebungen Ungarns im Vergleich

Die Gestaltungsmacht über Verfahrensregeln als Bedingung für
Scheitern und Erfolg

Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades
Doktor der Staatswissenschaften (Dr. rer. pol.),

genehmigt durch die
Fakultät für Humanwissenschaften
der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg

von Sonja Priebus, M.A. (geb. Milchram)

geb. am 08.07.1986 in Borna bei Leipzig

Gutachterin: Prof. Dr. Eva G. Heidbreder

Gutachterin: Prof. Dr. Ellen Bos

Eingereicht am: 29.01.2019

Verteidigung der Dissertation am: 22.01.2020

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----|
| Abbildungs- und Tabellenverzeichnis..... | III |
| 1 Einleitung..... | 1 |
| 1.1 Ungarns postsozialistische Verfassungsgebungen im Vergleich: Empirisches Puzzle und Fragestellung der Arbeit | 1 |
| 1.2 Bedingungen von Scheitern und Erfolg von Verfassungsgebungen als theoretisches Puzzle ⁴ | |
| 1.3 Der theoretische Erklärungsansatz der Arbeit | 5 |
| 1.4 Zentrale Erkenntnis der Arbeit: Das Zustandekommen der Verfahrensregeln macht den Unterschied | 6 |
| 1.5 Zur empirischen Relevanz der Thematik..... | 8 |
| 1.6 Aufbau der Arbeit | 8 |
| 2 Scheitern und Erfolg von Verfassungsgebungen als theoretisches Puzzle | 11 |
| 3 Theoretisch-konzeptioneller Rahmen | 19 |
| 3.1 Der distributive Rational Choice Institutionalismus als theoretische Basis | 19 |
| 3.1.1 Die Konzeption von Institution und Akteur im Rational Choice Institutionalismus | 19 |
| 3.1.2 Institutionen als abhängige und unabhängige Variable im distributiven Rational Choice Institutionalismus..... | 23 |
| 3.1.3 Verfahrensregeln machen den Unterschied. Der Erklärungsansatz der Arbeit im Überblick..... | 30 |
| 3.1.4 Mehrwert des entwickelten Erklärungsansatzes..... | 35 |
| 3.2 Untersuchungsdesign..... | 36 |
| 3.2.1 Forschungsstrategie, Forschungsdesign und Begründung der Fallauswahl..... | 37 |
| 3.2.2 Methode der Prozessanalyse | 42 |
| 3.2.3 Daten und Analysetechnik | 44 |
| 4 Empirische Analyse: Die Verfassungsgebungen von 1994-1998 und 2010/11..... | 48 |
| 4.1 Operationalisierung der abhängigen und unabhängigen Variablen für das Mapping | 48 |
| 4.2 Theoriegeleitetes Mapping: Die Entstehung der Verfahrensregeln | 51 |
| 4.2.1 Fall 1: Aushandlung der Verfahrensregeln | 52 |
| 4.2.2 Fall 2: Einseitige Regelfestlegung durch die Mehrheit | 70 |
| 4.2.3 Die Ergebnisse des Mappings im Überblick | 81 |
| 4.3 Induktion: Die Auswirkungen der Regeln im Prozess der Verfassungsverhandlung | 84 |
| 4.3.1 Fall 1: Agieren in der Verfahrensverflechtungsfalle..... | 85 |
| 4.3.1.1 Auswirkung der Regeln auf die inhaltlichen Verhandlungen im Verfassungsausschuss | 85 |

| | | |
|---------|---|-----|
| 4.3.1.2 | Regeländerungen durch die Verlierer der Verfahrensregeln | 96 |
| 4.3.1.3 | Auswirkungen der gescheiterten Regeländerungsversuche | 102 |
| 4.3.1.4 | Der Weg zum Scheitern: Der Verlauf der Verfassungsgebung nach dem Veto der MSZP..... | 107 |
| 4.3.2 | Fall 2: Agieren im quasi-regelfreien Raum mithilfe von Pseudoregeln..... | 118 |
| 4.3.2.1 | Auswirkung der Regeln auf die inhaltlichen Verhandlungen in der Ausschussphase | 118 |
| 4.3.2.2 | Regeländerung im Prozess aufgrund inhaltlicher Unzufriedenheit von Fidesz 124 | |
| 4.3.2.3 | Der Weg zum Erfolg: Auswirkungen der erfolgreichen Regeländerung.. | 130 |
| 4.3.3 | Die Ergebnisse der Induktion im Überblick..... | 137 |
| 5 | Zweimal postsozialistische Verfassungsgebungen – Was war anders? Eine vergleichende Gegenüberstellung der zwei Fälle | 141 |
| 5.1 | Die Institutionalisierung des Verfahrens – Die Regelsetzungsprozesse und Regelsets im Vergleich | 142 |
| 5.2 | Die Auswirkungen der Verfahrensregeln auf die inhaltlichen Aushandlungen im verhandelnden Gremium | 147 |
| 5.3 | Initiativen von Regeländerungen im Prozess und deren Folgen | 150 |
| 6 | Zur Bedeutung von Verfahrensregeln – Diskussion der empirischen und theoretischen Ergebnisse und deren praktischer Implikationen | 155 |
| 6.1 | Empirische und theoretische Erkenntnisse der Arbeit: Die Verfahrenspolitik macht den Unterschied | 155 |
| 6.2 | Über den Schutz von Verfassungen durch Verfahrensregeln – Praktische Implikationen der Studie | 167 |
| 7 | Fazit und Ausblick | 180 |
| | Literatur- und Quellenverzeichnis..... | 187 |
| | Interviews | 215 |

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Abbildung 1: Die Argumentationslogik im Überblick..... | 34 |
| Abbildung 2: Die Auswirkungen der Verfahrensmodi im Überblick | 140 |
| Abbildung 3: Verfassungsgebungsprozesse im Vergleich..... | 142 |
| | |
| Tabelle 1: Die Analyseschritte im Überblick..... | 44 |
| Tabelle 2: Die Verfahrensmodi im Überblick..... | 83 |

1 Einleitung

1.1 Ungarns postsozialistische Verfassungsgebungen im Vergleich: Empirisches Puzzle und Fragestellung der Arbeit

Das Jahr 1989 markierte einen Wendepunkt in der Verfassungs- und Demokratieentwicklung Ungarns: Die bis dahin unbegrenzte Macht der sozialistischen Regimeeliten wurde auf ein Set von Verfassungsregeln übertragen (vgl. Rüb 1996a, S. 114), welches fortan im neuen demokratischen System für alle gleichermaßen verbindlich war. Die für den Systemwechsel, d.h. den Übergang von einem zu einem anderen System (vgl. Merkel 2010, S. 66) erforderlichen grundlegenden Änderungen der Verfassungsstruktur erfolgten in Ungarn im Gegensatz zur überwiegenden Mehrheit der anderen Transformationsstaaten der Region jedoch nicht über die Verabschiedung einer neuen demokratischen Verfassung. Sie erfolgte über eine Totalrevision der sozialistischen Verfassung von 1949, welche am Runden Tisch zwischen den Vertretern der Staatspartei und denen der Regimeopposition verhandelt wurde.¹ Das reformierte Verfassungsdokument sollte allerdings nur eine Interimslösung sein: Indem die Väter des demokratischen Übergangs dem Verfassungstext einen Satz vorschalteten, welcher den von ihnen reformierten Text zweifelsfrei als Übergangslösung bis zur Verabschiedung einer gänzlich neuen Verfassung erkennen ließ, übertrugen sie die Aufgabe einer demokratischen Verfassungsgebung den künftigen Akteuren eines bereits demokratisch verfassten Regimes.²

Hinsichtlich seiner „konstitutionellen Begründung“ blieb Ungarn dennoch zunächst das Schlusslicht der Region (Bos 2004, S. 211), weil entgegen den Erwartungen unter dem ersten frei gewählten Parlament keine Verfassungsneugebung erfolgte. Dieses Versäumnis der Verabschiedung einer neuen Verfassung hatte zwei Folgen. Einerseits kam es zu einer Art „permanenten Verfassungsgebung“ (Tölgyessy 2006), weil die 1989 reformierte Verfassung zahlreicher weiterer Verfassungsreformen bedurfte (siehe Priebus 2016). Andererseits blieb das Projekt einer Verfassungsgebung in den folgenden Jahren anhaltend auf der politischen Agenda.

¹ Zum Ablauf der Verhandlungen am Runden Tisch, insbesondere mit Blick auf die Verfassungsreform siehe Bos 2004, S. 211–253; Pogany 1993.

² „Zur Förderung des friedlichen politischen Überganges zu einem das Mehrparteiensystem, die parlamentarische Demokratie und die soziale Marktwirtschaft verwirklichenden Rechtsstaat legt die Nationalversammlung den Text der Verfassung Ungarns bis zur Annahme einer neuen Verfassung für unser Vaterland wie folgt fest: [...]“. Quelle: <http://www.verfassungen.eu/hu/verf49-90-i.htm>, letzter Zugriff am 08.11.2018.

Folglich initiierten gleich zwei Regierungen im Abstand von mehreren Jahren nach dem vollzogenen Systemwechsel Verfassungsgebungsprozesse mit dem Ziel, die im Zuge der Transformation zwar inhaltlich vollständig revidierte, aber formal alte Verfassung von 1949 zu ersetzen. In beiden Fällen fungierte die jeweils größere der zwei Regierungsparteien als Motor des Projekts innerhalb der Regierung und in beiden Fällen verfügten die Regierungskoalitionen als initiiierende Akteure über eine dafür laut Bestimmung der Verfassung notwendige parlamentarische Zweidrittelmehrheit.³ Die im Juli 1994 gebildete Koalition aus der *Ungarischen Sozialistischen Partei* (MSZP) und dem *Bund Freier Demokraten* (SZDSZ) unter Ministerpräsident Gyula Horn (MSZP) verfügte über 278 der insgesamt 386 Parlamentssitze und kam somit auf 72 Prozent; die Regierung unter Regierungschef Viktor Orbán (Fidesz), gebildet aus dem Parteienbündnis *Fidesz* und *Christlich-Demokratischer Volkspartei* (KDNP), welche im Mai 2010 die Regierungsgeschäfte übernahm, kam mit 262 Mandaten auf knapp 68 Prozent der Sitze. Beide Regierungskoalitionen verfügten somit über eine ausreichende Mehrheit zur Realisierung ihrer Verfassungspläne, weshalb sie in beiden Fällen alsbald ihre Vorhaben konkretisierten und die Arbeiten an einer neuen Verfassung aufnahmen. Die Ergebnisse der zwei Verfassungsgebungsprozesse variierten jedoch: Während die erste Verfassungsgebung zwischen 1994 und 1998 scheiterte, also vor Ablauf der Legislaturperiode keine neue Verfassung angenommen werden konnte, nahm das Parlament im zweiten Fall am 18. April 2011 das die alte Verfassung ablösende ungarische Grundgesetz (*Alaptörvény*) an.

Das die Arbeit anleitende empirische Puzzle ergibt sich aus dieser überraschenden Varianz der Ergebnisse trotz ähnlicher Ausgangsbedingungen: Obwohl in beiden Fällen die Regierungen als Initiatoren bestrebt waren, eine neue Verfassung auszuarbeiten und zudem beide alleine über eine ausreichende parlamentarische Mehrheit verfügten, war nur ein Prozess formal erfolgreich. Das eigentlich Rätselhafte war dabei das Scheitern im ersten Fall, weniger der Erfolg im zweiten.

Die durch dieses empirische Puzzle motivierte kausalanalytische Forschungsfrage der vorliegenden politikwissenschaftlichen Arbeit lautet daher: *Was erklärt, dass trotz ähnlicher Rahmenbedingungen die erste Verfassungsgebung scheiterte, während die zweite formal erfolgreich war?*⁴ Konkreter formuliert: Warum gelang es der Regierung aus MSZP-SZDSZ nicht, innerhalb von vier Jahren ihre Verfassungsvorstellungen in einen Entwurf zu gießen und vom

³ § 19 (3) der Verfassung von 1989 verlieh dem Parlament die Kompetenz zur Schaffung einer neuen Verfassung. Zudem sah § 24 (3) vor, dass zur Änderung der Verfassung und implizit auch zu deren Ersetzung die Zustimmung von zwei Dritteln aller Abgeordneten erforderlich war. Damit war eine Zweidrittelmehrheit eine verfassungsändernde und zugleich auch eine verfassungsgebende Mehrheit.

⁴ Was mit formalem Scheitern und formalem Erfolg gemeint ist, wird in Kapitel 3.2 erklärt.

Parlament verabschieden zu lassen, während die Fidesz-KDNP-Regierung genau dies in wenigen Monaten erreichte, und das, obwohl beide Regierungsbündnisse über eine verfassungsgebende Mehrheit und somit auch über die notwendige Ressourcenausstattung verfügten?

Die Bearbeitung der Fragestellung ist bereits deshalb lohnenswert, weil das Rätsel bisher weder von der ungarischen, noch der internationalen Verfassungsforschung explizit aufgegriffen wurde. Tatsächlich sind die zwei Verfassungsgebungsprozesse bisher weder kaum einzeln, noch in vergleichender Perspektive systematisch untersucht worden. Dies trifft besonders auf die Verfassungsgebung zwischen 1994 und 1998 zu, zu der nur einige, meist parallel zu den realen Ereignissen entstandene und somit vorwiegend deskriptive Darstellungen vorliegen (Arato 1994, 1995, 1996; Somogyvári 1997, 1998, 2009), aber bis auf zwei Ausnahmen (Bos 2004; Szűcs 2012) keine weiteren, die diese unter einer bestimmten theoretisch-analytischen Fragestellung untersuchen. Tatsächlich kursieren deswegen bestenfalls Vermutungen darüber, warum diese Verfassungsgebung damals scheiterte.

Die zweite Verfassungsgebung von 2010/11 hat zwar ein starkes mediales Interesse erfahren und wurde in den unmittelbaren Jahren danach auch in der Forschung breit rezipiert. Jedoch lag der Fokus hauptsächlich auf der vorwiegend rechtswissenschaftlichen Analyse der Verfassungsinhalte (Jakab 2011; Jakab und Sonnevend 2013; Bozóki 2011; Halmai 2011; Kovács 2011; Kovács und Tóth 2011; Bánkuti et al. 2012; Küpper 2012, 2014; Trócsányi 2011, 2014; Tóth 2012), wobei der Prozess an sich meist nur kurz tangiert wurde. Abgesehen davon gibt es noch eine Reihe von Arbeiten, die das neue Grundgesetz als Teil der ab 2010 vollzogenen institutionellen Reformen untersuchen (z.B. Bos 2011, 2013; Bánkuti et al. 2012; Bárándy 2014). Doch auch diese beleuchten den Prozess der Verfassungsgebung, wenn überhaupt, nur am Rande.

Direkt vergleichend untersucht wurden die zwei Verfassungsgebungsprozesse auch höchstens ansatzweise (Körösényi 2015b), aber nicht systematisch mit Blick auf die überraschenden Prozessausgänge. Insofern besteht eine Forschungslücke mit Blick auf die Prozesse der zwei post-sozialistischen Verfassungsgebungen in Ungarn, weshalb eines der Ziele der Arbeit darin besteht, diese zwei Verfassungsgebungen systematisch vergleichend zu untersuchen, um so das empirische Rätsel zu lösen.

1.2 Bedingungen von Scheitern und Erfolg von Verfassungsgebungen als theoretisches Puzzle

Die Frage nach den Ursachen für die variierenden Resultate trotz ähnlicher Ausgangsbedingungen von Verfassungsgebungsprozessen ist auch aus theoretischer Perspektive interessant, weil zur Beantwortung der Fragestellung auf kein theoretisches Modell bzw. Erklärungsansatz zurückgegriffen werden kann. Zwar gibt es mittlerweile erste theoretisch fundierte Erklärungsangebote dafür, warum manche Prozesse trotz ähnlicher Rahmenbedingungen erfolgreich sind und andere wiederum nicht (siehe Kapitel 2). Nicht alle empirischen Fälle können jedoch mit deren Hilfe hinreichend gelöst werden und so scheitern sie auch bei der Erklärung der zwei vorliegenden Fälle.

Aus dem empirischen Puzzle ergibt sich so gleichzeitig auch ein theoretisches Puzzle, welches die übergeordnete theoretische Fragestellung der Arbeit nach sich zieht, *unter welchen Bedingungen Verfassungsgebungsprozesse, welche von einer mit der entsprechenden parlamentarischen Mehrheit ausgestatteten Regierung durchgeführt werden, formal erfolgreich sein können oder nicht.*

In der vorliegenden Arbeit wird argumentiert, dass die begrenzte Erklärungskraft bestehender Erklärungsmodelle vordringlich darauf zurückzuführen ist, dass diese ausschließlich die jeweiligen Verfassungsaushandlungsprozesse analytisch erfassen, welche sie anhand vordefinierter und damit manchmal zu starrer Analysekriterien untersuchen. Damit vernachlässigen sie einen entscheidenden Kausalmechanismus: die Setzung der Verfahrensregeln im Vorfeld der Verfassungsaushandlungsprozesse. Bei der Suche nach Erklärungen für unterschiedliche Prozessausgänge übersehen sie damit einen entscheidenden Zusammenhang und unterschätzen die Relevanz der Verfahrensregelsetzung vor Beginn der eigentlichen Verfassungsaushandlungen. Das zentrale Kernargument der Arbeit ist folglich, dass es auf die Entstehungsbedingungen der Verfahrensregeln im Vorfeld der Verfassungsverhandlungen selbst ankommt.

Vor diesem Hintergrund besteht das zweite Ziel der Arbeit neben der Lösung des empirischen Puzzles darin, die identifizierte theoretische Erklärungslücke durch die Entwicklung eines eigenen Erklärungsmodells zu schließen.

Zusammenfassend verfolgt die Arbeit somit ein doppeltes Ziel: Zum einen will sie neue Erkenntnisse über die Abläufe der zwei postsozialistischen Verfassungsgebungen Ungarns ge-

winnen, um so die Ursache für die divergierenden Ausgänge der zwei Prozesse zu identifizieren. Dieses konkrete Interesse an den empirischen Fällen verbindet sich zum anderen mit dem theoretischen Interesse an der politikwissenschaftlichen Erforschung von Bedingungen für den formalen Erfolg bzw. das Scheitern von Verfassungsgebungen. Die empirischen und theoretischen Erkenntnisse richten sich sowohl an diejenigen, die sich für die konkreten Verfassungsgebungen in Ungarn interessieren, als auch an diejenigen, die sich theoretisch mit Verfassungsgebungsprozessen auseinandersetzen. Dadurch trägt die Studie einerseits zur Literatur über die verfassungspolitischen Entwicklungen in Ungarn ab 1990, speziell jedoch ab 2010, andererseits zur wachsenden Literatur der politikwissenschaftlichen Verfassungsforschung bei.

1.3 Der theoretische Erklärungsansatz der Arbeit

Die vorliegende Arbeit bezieht sich dabei erklärend auf den theoretischen Ansatz des *Rational Choice Institutionalismus (RCI)* nach Jack Knight, Terry M. Moe und Margaret Levi, welcher auch unter den Bezeichnungen des „power-based political bargaining approach“ bzw. des „distributional rational choice institutionalism“ firmiert (Windhoff-Héritier 2007, 10; 40). Dieser, im Folgenden als *distributiver* oder *machtbasierter RCI* bezeichnete Ansatz betrachtet Institutionen als Resultat von Konfliktaustragungsprozessen zwischen unterschiedlich starken, d.h. mit unterschiedlich viel Macht ausgestatteten Akteuren, die Institutionen zu ihrem eigenen Vorteil erschaffen, ändern oder wieder ersetzen. Folglich sind Institutionen in gewisser Weise Spiegelbilder der bei ihrer Schaffung bestehenden Machtstruktur, verteilen dann jedoch ihrerseits wieder Macht sowie Ressourcen an Akteure und strukturieren damit deren Handlungsrahmen.

Dieser theoretische Ansatz wird angewendet, weil er einen innovativen Blick auf den Untersuchungsgegenstand bietet, indem er die analytische Aufmerksamkeit auf den in der Verfassungsforschung bisher weitgehend vernachlässigten kausalen Zusammenhang zwischen Verfahrensregelsetzung und dem Ergebnis der Verfassungsgebungsprozesse lenkt.

Theoretisch ist auf Basis dieses Ansatzes davon auszugehen, dass nicht nur die Verfassung selbst aus solchen Konfliktaustragungs- und Verhandlungsprozessen hervorgeht, sondern bereits die diesen Prozess anleitenden Verfahrensregeln. Erst diese von den Akteuren bewusst, d.h. mit Blick auf ihre abschätzbaren Machtimplikationen geschaffenen Regeln bestimmen, welche Akteure mit welchen Machtressourcen ausgestattet und auf welche Weise in die Ausarbeitung der Verfassung einbezogen werden und welche verfahrensrechtlichen Hürden die Annahme einer neuen Verfassung passieren muss. Damit betont die Arbeit im Rückgriff auf den

distributiven RCI die Relevanz von Verfahrensregeln samt deren Entstehung für den Verlauf und damit das Resultat von Verfassungsgebungen.

Die Arbeit entwickelt so auf Basis des distributiven RCI einen neuen theoretischen Erklärungsansatz, der formalen Erfolg und Scheitern von Verfassungsgebungen unter ähnlichen Rahmenbedingungen erklären kann. Dieser wird zur Beantwortung der Forschungsfrage auf die zwei empirischen Fälle – also die Verfassungsgebung zwischen 1994 und 1998 als erster, die von 2010/11 als zweiter Fall – angewendet und damit gleichzeitig einer ersten empirischen Überprüfung unterzogen.

1.4 Zentrale Erkenntnis der Arbeit: Das Zustandekommen der Verfahrensregeln macht den Unterschied

Auf Basis der umfassenden empirischen Analyse unter Rückgriff auf den distributiven RCI kann die Arbeit sowohl neue empirische, als auch theoretische Erkenntnisse generieren.

Zum einen kann durch den Fallvergleich gezeigt werden, dass für das Scheitern im ersten und den Erfolg im zweiten Fall tatsächlich die grundlegend unterschiedlich ausgestalteten Verfahrensmodi ursächlich waren. Obwohl in beiden Fällen die jeweiligen Regierungen eine verfassungsgebende parlamentarische Zweidrittelmehrheit hinter sich hatten, divergierten die Machtverhältnisse sowohl zwischen den Regierungsparteien selbst, als auch zwischen den Regierungs- und Oppositionsparteien, weshalb sich der Kreis der an der Festlegung des Verfahrens tatsächlich beteiligten Akteure grundlegend unterschied und letztendlich verschiedene Verfahrensfestlegungsmodi griffen: Im ersten Fall fand eine *Verhandlung* der Regeln zwischen ähnlich starken Parteien, im zweiten Fall eine *unilaterale Festlegung* durch eine dominante Partei statt.

Diese unterschiedlichen Modi der Verfahrensfestlegung hatten weitreichende Folgen für die konkret etablierten Verfahrensregeln: Im ersten Fall waren die Regeln hochgradig formalisiert, inklusiv und auf das Erzielen eines größtmöglichen inhaltlichen Konsenses bedacht, wodurch sich diese im Prozess als äußerst komplex und inflexibel erwiesen und letztendlich zu einer *Verfahrensverflechtungsfalle* führten. Im zweiten Fall dagegen waren diese kaum formalisiert, exklusiv und so flexibel, so dass sie einen Verfassungsgebungsprozess in einem *quasi-regel-freien Raum* ermöglichten. Die aus normativer Sicht äußerst vorbildlichen, aber komplexen Verfahrensregeln im ersten Fall erwiesen sich als ineffektiv und führten letztendlich zum Schei-

tern, während die aus der normativen Perspektive der Verfassungstheorie als zweifelhaft einzuschätzenden, aber simpel gestalteten Verfahrensregeln des zweiten Falls einen formalen Erfolg prozessual sicherstellten.

Zum anderen trägt die Arbeit durch die Eröffnung der innovativen Untersuchungsperspektive anhand des gewählten Ansatzes zu einem theoretischen Erkenntnisgewinn bei, indem sie die Relevanz der Entstehung der Verfahrensregeln für die Resultate von Verfassungsgebungen betont. Wer und wie die Verfahrensmodalitäten der Verfassungsgebung bestimmt, ist für den Erfolg oder das Scheitern der Verfassungsgebung am Ende höchst relevant, da in der Phase der Verfahrensverhandlung die prozeduralen Weichen für die Phase der Verfassungsgebung gestellt und damit über deren Erfolgsprognose entschieden wird. So kann die Studie konkret demonstrieren, dass für eine formal erfolgreiche Verfassungsgebung nicht so sehr das Vorhandensein einer verfassungsgebenden Mehrheit an sich, sondern viel mehr ausschlaggebend ist, dass diese Mehrheit das Verfahren im Vorfeld des Verfassungsgebungsprozesses autoritativ gemäß eigener Präferenzen und gleichzeitig so designen kann, dass eine Abänderung der Regeln später im Prozess zu ihren Gunsten möglich ist. Die vorhandene Mehrheit kann also durchaus eine Rolle spielen, aber bereits in der Phase der *Verfahrensaushandlung*.

Die Arbeit leistet damit einen zweifachen Forschungsbeitrag. Einerseits werden die zwei post-sozialistischen Verfassungsgebungen Ungarns zum ersten Mal systematisch-vergleichend aufgearbeitet und aufgedeckt, warum die Regierungskoalition aus MSZP und SZDSZ in ihrer Bestrebung, eine neue Verfassung zu verabschieden, scheiterte, während die Fidesz-KDNP-Regierung anderthalb Jahrzehnte später erfolgreich war. Zweitens liefert sie einen Beitrag zur politikwissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Verfassungsgebungen, indem sie einen neuen Erklärungsansatz für variierende Ausgänge von Verfassungsgebungsprozessen unter ähnlichen Rahmenbedingungen entwickelt und welcher auch auf Verfassungsreformprozesse übertragbar ist.⁵ Das Innovative der Erklärung besteht darin, dass sie im Gegensatz zu den konventionellen

⁵ Unter einer *Verfassungsgebung* ist die Erarbeitung und Annahme eines neuen Verfassungstextes zu verstehen, wobei unerheblich ist, ob bereits eine Verfassung existierte oder nicht. Eine *Verfassungsreform* bezeichnet dagegen weitreichende Änderungen am bestehenden Verfassungsdokument. Allerdings bedeutet die Einführung einer neuen Verfassung nicht automatisch weitreichende inhaltliche Änderungen im Vergleich zur alten Verfassung, während eine Verfassungsreform auch so weitreichend sein kann, dass es sich bei der reformierten Verfassung am Ende im Prinzip um ein neues Dokument handelt.

Erklärungsmodellen der Verfassungsforschung die dem eigentlichen Verfassungsgebungsprozess zeitlich und logisch vorgelagerte Phase der Verfahrensverhandlung explizit analytisch einbezieht.

1.5 Zur empirischen Relevanz der Thematik

In demokratisch verfassten Staaten bilden die Verfassungen das Kernstück der Demokratie sowie das Rückgrat des Rechtsstaates, da sie die für alle gleichermaßen geltenden Spielregeln vorgeben. Sämtliches politisches Handeln muss daher mit den Vorgaben der Verfassung im Einklang sein.

Die Regierung von Viktor Orbán begann jedoch mit ihrem Amtsantritt 2010, die von der Verfassung gesetzten Herrschaftsbeschränkungen zu missachten bzw. aufgrund ihrer Machtausstattung die konstitutionellen Spielregeln neuzuschreiben. Der damit bewirkte Abbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit stellte auch die Europäische Union als Wertegemeinschaft vor neue Herausforderungen. So forderte das Europäische Parlament in seinem sog. „Tavares-Bericht“ 2013 die Kommission dazu auf, auf solch eine „systematische Veränderung der Verfassungs- und Rechtsordnung“ zu reagieren (Europäisches Parlament 2013, S. 34); 2018 erklärte der „Sargentini-Bericht“ die Entwicklungstendenzen zu einer „systemrelevante[n] Bedrohung der in Art. 2 EUV genannten Werte“ (Europäisches Parlament 2018, S. 5).

Dies zeigt, dass die Auseinandersetzung mit dem Thema gesellschaftlich hochrelevant ist. Diese Relevanz wird zudem durch die Tatsache weiter gesteigert, dass zwischenzeitlich auch die Regierungen anderer mittelosteuropäischer Staaten begonnen haben, dem ungarischen Beispiel zu folgen, so etwa Polen oder Rumänien. Beobachter sprechen daher bereits von einem „illiberalism in the East“ (Rupnik 2016) oder einer generellen „crisis of constitutional democracy in post-Communist Europe“ (Bugarcic 2015), da in all diesen Fällen die Verfassungen als Grundregelwerk der demokratisch-rechtsstaatlichen Ordnung formal oder informal ausgehöhlt und zur Zielscheibe antidemokratischer Bestrebungen geworden sind.

1.6 Aufbau der Arbeit

Das *zweite Kapitel* stellt die wenigen, bisher entwickelten Erklärungsansätze der politikwissenschaftlichen Verfassungsforschung zu den Bedingungen von Erfolg und Scheitern von Verfassungsreformprozessen vor. Hierbei wird argumentiert, dass diese Modelle auf die zwei Verfassungsgebungsprozesse der Studie nur bedingt übertragbar sind und bei der Beantwortung der

Forschungsfrage nicht weiterhelfen. Auf diese Weise arbeitet das Kapitel die theoretische Lücke heraus und begründet das theoretische Puzzle der Arbeit.

Im *dritten Kapitel* schließt sich der theoretisch-konzeptionelle Rahmen der Arbeit an, welcher die Erörterung des theoretischen Zugangs sowie der konkreten Durchführung der Studie beinhaltet. In den Kapiteln 3.1.1 sowie 3.1.2 wird zunächst der Rational Choice Institutionalismus vorgestellt und im Anschluss dessen hier verwendete Variante, der distributive RCI, erläutert. Die Entwicklung des eigenen theoretischen Erklärungsansatzes auf dessen Grundlage erfolgt in Kapitel 3.1.3. Hierfür werden konkrete Annahmen hinsichtlich der Erschaffung und der nachträglichen Änderung von Verfahrensregeln durch die Akteure formuliert und die Kausalkette, also wie die Gestaltung der Verfahrensregeln zu einem formalen Erfolg oder Scheitern einer Verfassungsgebung führt, entwickelt. Am Ende steht die leitende Hypothese der Arbeit, d.h. unter welcher Bedingung eine Verfassungsgebung wahrscheinlich formal erfolgreich sein wird. Im zweiten konzeptionellen Teil des Kapitels wird das Untersuchungsdesign, d.h. die Forschungsperspektive, das Forschungsdesign sowie das methodische Vorgehen samt der konkreten Durchführung der Analyse Schritt für Schritt erörtert.

Das *vierte Kapitel* bildet das Kernstück der Arbeit, die empirische Analyse. Zu Beginn erfolgt hier die Operationalisierung der zwei konzeptionellen Grundbausteine des RCI, also des Akteurs bzw. der Akteurskonstellation und der Institution für das Mapping, womit die Brücke zwischen Theorie und Empirie geschlagen wird. Die darauffolgende Analyse gliedert sich in zwei Analyseschritte. Als erstes wird anhand der operationalisierten Konzepte ein theoriegeleitetes Mapping vorgenommen, d.h. es wird untersucht, wer die relevanten Akteure der Regelsetzungen waren, wie sie diese Regeln konkret festlegten und was für Regeln daraus hervorgingen. Die Verfahrensregeln werden somit in diesem Schritt zur abhängigen Variable. In einem zweiten Schritt werden diese schließlich zur unabhängigen Variable, indem untersucht wird, wie sich die Anwendung der Regeln im jeweiligen Prozess der Verfassungsgebung auswirkte, ob die Akteure bei Bedarf Regeländerungen initiierten und wie die Regeln letztendlich zum Scheitern bzw. Erfolg führten.

Da es sich bei der Analyse um eine vergleichende Fallstudie handelt, werden in *Kapitel fünf* die zwei Fälle entlang der einzelnen Analyse- und Argumentationsschritte noch einmal direkt vergleichend gegenübergestellt und hierbei die empirischen Ergebnisse noch einmal stärker an die eingangs formulierten theoretischen Annahmen zurückgebunden.

Das *sechste Kapitel* gliedert sich in zwei Teile. Kapitel 6.1 fasst zunächst die aus dem Fallvergleich gewonnenen empirischen Ergebnisse zusammen und gibt eine abschließende Antwort auf die konkrete Forschungsfrage. Anschließend werden die daraus ableitbaren theoretischen Erkenntnisse diskutiert und das Kernargument der Arbeit erläutert. Zum Abschluss ordnet das Kapitel die Erkenntnisse in die politikwissenschaftliche Verfassungsforschungsdebatte ein und erläutert weitere Anwendungsmöglichkeiten des entwickelten theoretischen Erklärungsmodells. Auf diese Weise wird der Beitrag der Arbeit zur Forschungsdisziplin herausgearbeitet. Die theoretischen Erkenntnisse weisen vor dem Hintergrund der Relevanz des Themas auch einen eindeutigen Praxisbezug auf, weshalb Kapitel 6.2 den praktischen Nutzen der Erkenntnisse der Arbeit über Verfahrenspolitik hervorhebt. Dieses zeigt zunächst die Folgen des Spiels mit der Verfassung in Ungarn auf und leitet daraus zwei Empfehlungen ab, wie Verfassungen vor ungerechtfertigten Übergriffen geschützt werden können.

Das abschließende *Fazit* resümiert die Ergebnisse und Erkenntnisse der Arbeit sowie das Kernargument. Es schließt mit einem kurzen Ausblick zu weiteren möglichen Forschungsprojekten.

2 Scheitern und Erfolg von Verfassungsgebungen als theoretisches Puzzle

Die Erforschung von Erklärungsfaktoren des Scheiterns oder des Erfolges von Verfassungsgebungen stand lange Zeit nicht im Fokus der politikwissenschaftlichen Verfassungsforschung. Ursächlich dafür war, dass sie an Verfassungsgebungen *überwiegend* als unabhängige Variable interessiert gewesen ist, weil Verfassungsgebungen meist im Kontext von Systemtransformationen erfolgen und diese die Weichen für die künftigen politischen Systeme stellen. Ein Großteil der Arbeiten zu Institutionenbildungsprozessen im Kontext von Transformationen allgemein und Verfassungsgebungen im speziellen rankt sich um die Fragestellung, wie die Verfassungsgebungsprozesse selbst (z.B. Stanger 2004; Raadt 2009; Bos 2014) sowie die Verfassungen bzw. die durch sie geschaffenen Institutionen und Spielregeln die neuen Demokratien stabilisieren bzw. konsolidieren können.⁶ Der Verfassungsgebungs-forschung ging es bislang folglich weniger um die Entstehung der Verfassungen an sich, als um die Auswirkungen ihrer Entstehungsbedingungen sowie des konkreten Verfassungsdesigns auf die Funktionsweise des neu etablierten Systems.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass Verfassungsgebungen sowie Verfassungsreformen nie als das zu erklärende Phänomen gefasst wurden. Es existiert ein Strang der Verfassungsforschung, der nach den Verfahren bzw. Prozessen selbst fragt. Zudem hat die Föderalismusforschung in jüngster Zeit begonnen, explizit nach Erklärungsfaktoren für ein Scheitern bzw. Erfolg von föderalen *Verfassungsreformen* zu suchen. Dadurch existieren zumindest einige Pionierarbeiten, die ihre Aufmerksamkeit der Erklärung von Erfolgsbedingungen solcher Prozesse widmen.

Im Folgenden werden zunächst der Strang der konventionellen Verfassungsgebungsliteratur sowie die neueren Arbeiten zu Verfassungsreformen, welche an diesen Prozessen als abhängige Variablen interessiert sind, skizziert und auf ihre Verwertbarkeit für die vorliegende Fragestellung „abgeklopft“. Anschließend geht das Kapitel auf die ersten konkreten theoretischen Modelle zur Erklärung von Erfolgsbedingungen von Verfassungsreformen ein. Hierbei wird argumentiert, dass diese keine hinreichende Erklärung für die vorliegende Frage bieten können und daher die Entwicklung eines eigenen theoretischen Erklärungsansatzes notwendig machen.

Der Strang der *konventionellen Verfassungsgebungsliteratur*, welcher sich direkt mit den Verfassungsgebungsprozessen auseinandersetzt, bietet gar keine expliziten, theoretisch fundierten

⁶ Die Literatur hierzu ist nahezu unüberschaubar. Um nur einige zu Mittelosteuropa nennen: Beichelt 2001; Elster et al. 1998; Merkel 1996; Merkel et al. 1996; Rüb 1996a, 1996b, 2001; Zielonka und Pravda 2001; Nohlen und Kasapović 1996.

Anhaltspunkte dazu, warum manche dieser Verfassungsgebungen erfolgreich, während andere erfolglos verlaufen, da sich dessen Erkenntnisinteresse nicht auf diese Frage erstreckt. Diese stark rechtswissenschaftlich geprägte Forschungsliteratur widmet sich vorwiegend der Betrachtung der Verfassungsgebungsverfahren unter normativen Gesichtspunkten, d.h. sie argumentiert meist aus rein theoretischer Perspektive, wie ein idealer Verfassungsgebungsprozess gestaltet sein *sollte*. In den Fokus rücken Kriterien wie der Typus des verfassungsgebenden Gremiums (z.B. McWhinney 1981; Elster 1997; Widner 2008; Arato 2012), die Länge und der Zeitpunkt der Verfassungsgebung (z.B. Ackerman 1992; Holmes 1995, 1993; Rupnik 1995), deren Phasen (z.B. Bobst Center for Peace & Justice 2007; Banting und Simeon 1985, 18f.; Bonime-Blanc 1987; Arato 2009), die Öffentlichkeit oder Nichtöffentlichkeit von Verhandlungen sowie die Rolle von bestimmten Interessentypen in den Verhandlungen (z.B. Elster 1995; Geddes 1996; Brown 2008).⁷ Je nach Kombination der verschiedenen Verfahrenselemente werden dann bestimmte Verfahrensmodi als normativ „besser“ oder „schlechter“ eingestuft und schließlich Prognosen zu deren Auswirkungen auf die Funktionsweise des künftigen Verfassungssystems getroffen.

Jüngere, theoretisch-konzeptionell angelegte Arbeiten zu *Verfassungsreformen* knüpfen insofern an die Tradition der konventionellen Verfassungsgebungsliteratur an, als dass auch sie auf eine Vielzahl unterschiedlicher, auf die Verfahrensdimension bezogene Untersuchungskriterien zurückgreifen und diese dann zu einem Analyseraster zusammenfügen, um mit dessen Hilfe die Reformprozesse vergleichend analysierbar zu machen. Untersucht werden dann etwa dominante Themen und Interessen, Mechanismen und Prozesse sowie Ergebnisse und Konsequenzen der Reformen (Banting und Simeon 1985); Reformtypen, Reforminhalte und Reformergebnisse (Schultze 1997); die Konstellation der effektiven Vetospieler und deren Verhalten im Prozess, der Typus der Verfassungsreform sowie diese beeinflussende externe Faktoren (Abromeit 2007); die Relevanz von Entscheidungsregeln und Akteurspräferenzen (Weaver 2000) sowie die jeweilige Verfassungsgeschichte, rechtliche Rahmenbedingungen, der politische Kontext, Themen und Probleme der Verfassungsdiskussionen, Vorgehensweise, Akteurskonstellation sowie Ablauf und Ergebnis (Köppl 2007). Da sie sich überwiegend, aber nicht ausschließlich, erklärend auf den akteurzentrierten Institutionalismus nach Fritz Scharpf (Scharpf 2000), Scharpfs Konzept der Politikverflechtungsfalle (Scharpf 1988) sowie die Vetospielertheorie und deren Abwandlungen (Tsebelis 2002; Ganghof 2003; Abromeit und Stoiber 2006) beziehen, berücksichtigen sie im Gegensatz zur konventionellen Verfassungsgebungsliteratur

⁷ Für einen Überblick dazu siehe Ginsburg et al. 2009.

stärker die handelnden Akteure sowie die Interaktionsprozesse, weshalb das Vorgehen dieser Beiträge weniger deskriptiv oder normativ, sondern stärker analytisch ist.

Allerdings werfen nur wenige dieser Arbeiten explizit die Frage nach den Gründen für ein Scheitern bzw. einen Erfolg solcher Prozesse auf: So sucht Abromeit auf Basis der Erkenntnisse aus mehreren Mini-Fallstudien (Belgien, Finnland, Österreich) explizit nach Faktoren, die Erfolg oder Scheitern theoretisch begünstigen (Abromeit 2007), während Köppl mit Blick auf mehrere Reformanläufe in Italien die Gründe für das beständige Scheitern dieser zu identifizieren versucht (Köppl 2003a, 2003b). Am Ende steht bei beiden keine monokausale Erklärung, sondern das Scheitern wird letztendlich auf ganze Ursachenbündel, d.h. das Zusammenspiel mehrerer Faktoren zurückgeführt. Somit sind zwar Aussagen darüber, welche Faktoren ein Scheitern oder einen Erfolg *begünstigen* bzw. *behindern* möglich, jedoch ist die Isolierung eines Faktors, der letztendlich das Scheitern herbeiführte oder zumindest die Hierarchisierung der ursächlichen Faktoren nach Relevanz auf der Basis dieser empirischen Befunde noch nicht möglich und liefern somit lediglich erste anknüpfungswerte Anhaltspunkte.

Die explizite Frage, warum Reformanläufe unter ähnlichen Ausgangsbedingungen mal scheitern oder gelingen, ist erst neuestens verstärkt von der *Föderalismusforschung* aufgegriffen worden.⁸ Empirischer Anlass dafür sind die jüngsten Versuche mehrerer föderaler Staaten wie Österreich, Deutschland, die Schweiz und Kanada zur Neuordnung ihrer föderalen Strukturen, d.h. der Beziehung zwischen dem Gesamt- und den Gliedstaaten, welche trotz teilweise ähnlicher Ausgangsbedingungen und einer zeitlichen Nähe zueinander nicht alle gleichermaßen erfolgreich verliefen. Dies warf unter anderem die Frage nach den Ursachen dieser Varianz bei den Ergebnissen auf.⁹

Aus den Forschungsarbeiten gingen mehrere Analyseraster bzw. Variationen eines Grundanalyserasters zur vergleichenden Untersuchung der Fälle mit dem Ziel hervor, die Ursachen für Erfolg und Scheitern zu identifizieren (Behnke und Benz 2009; Behnke 2010; Benz 2013; Benz und Knüpling 2012; Benz 2016).¹⁰

⁸ Föderalismusreformen sind zugleich Verfassungsreformen, da die föderale Kompetenz- und Ressourcenverteilung zwischen den Ebenen durch die jeweilige Verfassung des Gesamtstaates geregelt wird. Daher sind solche Reformprozesse sowohl für die Föderalismus- als auch für die Verfassungsforschung hochrelevant.

⁹ Da sich diese Arbeiten mit dem Kernproblem der Reform politischer Systeme trotz einer großen Anzahl an Vetospielern beschäftigen, ist deren übergeordnete Fragestellung meist, wie föderale Systeme angesichts des Reformdrucks und der eine Reform erschwerenden hohen Anzahl an Vetospielern stabil bleiben können.

¹⁰ Wobei das Begriffspaar Erfolg/Scheitern manchmal im rein funktionalen Sinne (Verfassungsreform fand statt), mal im kombinierten, d.h. im funktionalen und normativen Sinne (Verfassungsreform erfolgreich abgeschlossen und hinsichtlich seiner Auswirkungen als positiv bewertet) verwendet wird.

Argumentativer Ausgangspunkt dieser ist der durch mehrere empirische Studien bestätigte Befund, wonach anders als theoretisch angenommen die Rigidität der Verfassung, also die formalen Änderungshürden keinen Einfluss auf die Frequenz deren Änderungen haben (Lorenz und Seemann 2009; Lorenz 2010; Closa 2012; Abromeit 2007; Karlsson 2016) und somit Mehrheiten und Vetospieler das (Nicht)Zustandekommen einer Reform nicht erklären können. Folglich gehen sie von der Prämisse aus, dass dann der institutionelle Rahmen der *Verhandlungen* selbst entscheidend sein müsste (vgl. Benz 2016, S. 31). Gemäß dem akteurzentrierten Institutionalismus werden so diejenigen konkreten Organisations- bzw. Verfahrensstrukturen in den analytischen Fokus gerückt, welche modifizierbar sind, ohne die Änderungsregel selbst zu verändern (vgl. Benz 2013, S. 730) und auf deren Ausgestaltung die Akteure selbst aktiv Einfluss nehmen können (vgl. Benz 2016, S. 200). Die konkrete Erwartung ist, dass sich bestimmte Ausprägungen von Verfahrenselementen begünstigend auf das arguing- oder bargaining-Verhalten der Akteure und damit auf die Einigungschancen zwischen den Akteuren insgesamt auswirken und somit einen Erfolg fördern (vgl. Benz 2016, S. 34, 2013, S. 730).

Bei der Auswahl der relativ großen Anzahl an möglichen, einen Erfolg begünstigenden Verfahrensfaktoren nehmen die Autoren stark bei der klassischen Verfassungsgebungsliteratur Anleihe, indem einige ihrer Analysekatégorien wie z.B. der Typus des aushandelnden Gremiums, adaptiert sowie einige theoretische Annahmen, wie z.B. die Idee einer Trennung zwischen Prozessen der Verfassungs- und der Alltagspolitik, aufgegriffen, operationalisiert und in die Modelle integriert wurden.

Die Modelle kombinieren schließlich folgende konkrete Organisations- bzw. Verfahrensaspekte: 1) die Zusammensetzung des aushandelnden Gremiums und eine dadurch möglicherweise erzielte Separierung der verfassungs- von der alltagspolitischen Arena; 2) die sequentielle Trennung (d.h. erst Verhandlung allgemeiner Prinzipien, erst dann der konkreten Regelungen, teils auch durch Einbezug verschiedener Akteure); 3) die funktionale Differenzierung (Einsatz von thematischen Arbeitsgruppen zur Komplexitätsreduktion); 4) die soziale Differenzierung (d.h. Einbezug von Experten und zivilgesellschaftlichen Akteuren)¹¹; 5) die Verbindung zwischen Verhandlung und Ratifikation, d.h. ob die verhandelnden Akteure auch diejenigen sind, die am Ende zustimmen müssen oder nicht (Referendum) sowie 6) die zeitliche Gestaltung der Prozesse. (Behnke und Benz 2009, 231f.; Benz 2013, 730ff.; Behnke 2010; Benz 2016, Kap. 2, 7)

¹¹ Wobei die funktionale und soziale Differenzierung die Akteurskonstellationen und Machtstrukturen abdecken, da verschiedene Akteure in verschiedenen Phasen involviert sind.

Eine vergleichende Betrachtung von Fällen anhand dieser Modelle soll dann Aufschluss darüber geben, welche verhandlungshemmenden Ausprägungen der einzelnen Verfahrenselemente das Scheitern (mit)verursachten.

Wie aus diesem kurzen Überblick ersichtlich, steht die Verfassungsforschung bei der theoretischen Erklärung der Bedingungen von Scheitern und Erfolg von Verfassungsgebungen oder Verfassungsreformen noch am Anfang. Trotz ihres wichtigen Beitrages zur Debatte lassen sich jedoch drei analytische Schwachpunkte bei diesen Modellen identifizieren.

Erstens treten die bisher vorgeschlagenen Modelle an die Problematik überwiegend mithilfe des akteurzentrierten Institutionalismus heran, woraus sich eine spezifische Untersuchungsperspektive ergibt: Basierend auf dessen Grundprämisse, wonach Institutionen das Verhalten von Akteuren strukturieren, werden unterschiedliche Resultate trotz ähnlicher Rahmenbedingungen mit Unterschieden in der Gestaltung der jeweiligen Verfahren erklärt. Da es bisher wenig empirisch gesichertes Wissen über die Bedingungen von Erfolg und Scheitern solcher Prozesse gibt, wird eine relativ große Anzahl an Verfahrensaspekten zur Erklärung des Phänomens herangezogen. Aufgrund der hohen Anzahl an Erklärungsvariablen stehen dann am Ende in der Regel – wie für die Sozialwissenschaften typisch – keine mono-, sondern multikausale Erklärungen; zu einem Erfolg/Scheitern hat dann die Kombination aus verschiedenen Faktoren zusammen beigetragen. Dieses Vorgehen birgt jedoch einerseits das Problem, dass eine kausale Gewichtung der Faktoren auf Basis der Befunde nur schwer möglich ist und dadurch andererseits kein einziger Faktor als primär ursächlich ausgemacht werden kann.

Zweitens operieren die Modelle mit einer Reihe theoretisch abgeleiteter, vordefinierter Analysekriterien, die – eben, weil die Verfahrensstruktur selbst Resultat von Verhandlungsprozessen zwischen den involvierten Akteuren ist – nicht notwendigerweise auf alle empirischen Fälle passen müssen. Tatsächlich ist anzuzweifeln, ob alle Verfassungsreformprozesse hinsichtlich ihres Grundgerüsts stets strukturell ähnlich aufgebaut sind.

Dass sie dabei davon auszugehen scheinen, dass die Grundgerüste ähnlich sind und somit die vordefinierten Analysekriterien ein hinreichendes Instrumentarium zur vergleichenden Untersuchung der Prozesse bieten, ist wiederum auf den Umstand zurückzuführen, dass sie die Entstehung des Verfahrensrahmens analytisch ausblenden. Dies ist der dritte Schwachpunkt. Dieses Ausblenden ist dabei insofern überraschend, als dass der Fokus der Modelle auf Elemente der Organisationsstruktur eben damit begründet wird, dass Akteure auf diese Faktoren im Gegensatz zu anderen (etwa kulturelle Faktoren, Verfassungstraditionen) Einfluss hätten (vgl. Benz 2016, S. 34). Es wird also implizit anerkannt, dass es die Akteure selbst sind, die diese

Verfahrensstrukturen gestalten, allerdings wird der daraus folgende logische Schritt – die Frage nach der Entstehung des institutionellen Settings – nicht getätigt und erst am fertigen Set der den Prozess anleitenden Regeln angesetzt.

Aufgrund dieser Punkte stoßen die Modelle unter bestimmten Umständen an die Grenzen ihrer Erklärungskraft, was sich exemplarisch an den zwei Fällen, die den Gegenstand der vorliegenden Untersuchung bilden, zeigt.

So würde eine Analyse der zwei konkreten Fälle anhand der Analysekriterien aus der Föderalismusforschung ergeben, dass die zwei Verfassungsgebungsverfahren hinsichtlich einer Reihe von Verfahrenseigenschaften sehr ähnlich waren (parlamentarischer Ausschuss als zentrales Verhandlungsgremium, erst Diskussion allgemeiner Prinzipien und dann eines Entwurfs [Sequenzierung], Einrichtung von Unterausschüssen oder Arbeitsgruppen [funktionale Differenzierung], nichtöffentliche Verhandlungen). Folglich müssten dann die Verfahrensaspekte, die unterschiedlich ausgeprägt waren (Separierung der alltagspolitischen von der verfassungspolitischen Arena, Einbezug von Experten sowie die Zeitspanne der Verfassungsgebung), ursächlich für die Differenz gewesen sein.

Diese Befunde liefern jedoch noch keine überzeugende Erklärung. Erstens kann aus ihnen nicht abschließend abgeleitet werden, welcher Faktor letztendlich konkret die Annahme einer neuen Verfassung im zweiten Fall ermöglichte und die Annahme im ersten Fall verhinderte. Der Nachweis der Kausalität zwischen den drei Faktoren und den Resultaten ist kaum möglich, zumal die dahinterstehenden Mechanismen verborgen bleiben. Wie konnte etwa der Einbezug oder Nichteinbezug von Sachverständigen das Scheitern oder den Erfolg befördern? Wie genau führte die lange Zeitspanne der Verfassungsgebung im ersten Fall zum Scheitern? Zweitens – und dies ist ausschlaggebender - zeigt sich bei der näheren Betrachtung der zwei Prozesse, dass diese bei weitem nicht so ähnlich waren, wie die Befunde vermuten lassen; im Gegenteil waren sie trotz oberflächlicher Ähnlichkeiten verfahrenstechnisch äußerst unterschiedlich gestaltet. Dies bedeutet, dass eine Analyse anhand dieser Kriterien ein verzerrtes Bild der Gestaltung der zwei Verfahren ergibt, weil die zwei Prozesse in ein analytisches Korsett gezwängt werden, welches oberflächliche Ähnlichkeiten, aber keine tiefergehenden Unterschiede aufdecken kann. So stehen am Ende mäßig aussagekräftige Befunde und die Frage nach der Ursache für die unterschiedlichen Prozessausgänge wird nicht hinreichend beantwortet.

Resümierend lässt sich daraus ableiten, dass die Arbeit bei der Beantwortung der Fragestellung nicht ohne weiteres auf die bestehenden Modelle zurückgreifen kann und daher das empirische

Puzzle gleichzeitig eine theoretische Erklärungslücke aufdeckt. Daher wird die Entwicklung eines eigenen Modells erforderlich, welches an den identifizierten Schwachpunkten ansetzt.

Die Arbeit teilt dabei die diesen Modellen zugrundeliegende Grundprämisse, wonach die Gestaltungsmodalitäten der jeweiligen Verfahrensrahmen einen entscheidenden Einfluss auf die konkreten Verhandlungsergebnisse ausüben und damit maßgeblich für das Scheitern oder den Erfolg dieser sind. Im Gegensatz zu den diskutierten Erklärungsmodellen geht die Arbeit jedoch davon aus, dass der Fokus auf die Verfassungsverhandlungen innerhalb eines bestimmten Verfahrensrahmens für eine vollständige Erklärung zu kurz greift und daher eine Erweiterung der Untersuchungsperspektive notwendig ist.

Diesem Argument liegt die Überlegung zugrunde, dass der Verfahrensrahmen vorwiegend eben nicht vordefiniert ist, wie die Modelle suggerieren. Tatsächlich sind Verfassungsgebungen in der verfassungspolitischen Realität meist nicht oder kaum verbindlich normiert. Während reguläre Gesetzgebungsverfahren der „normalen Politik“ durch die Verfassungen und die parlamentarischen Geschäftsordnungen geregelt sind, ist die Ablösung des Basisrahmens des politischen Prozesses selbst, also das konkrete Regelwerk einer Verfassungsneugestaltung, meist nicht im Detail, sondern höchstens rudimentär geregelt. Zwar enthalten grundsätzlich alle Verfassungen Formeln für ihre Änderung, manchmal auch Totalrevision oder sogar Ablösung, allerdings handelt es sich dabei überwiegend nur um Minimalanforderungen wie bestimmte zur Annahme erforderliche parlamentarische Mehrheiten oder ein obligatorisches Referendum, seltener um speziellere Vorgaben wie die Einberufung einer separaten verfassungsgebenden Versammlung oder einer intervenierender Wahl (siehe dazu z.B. Rasch und Congleton 2006).¹² Es ist also nicht von vorneherein festgelegt, welche Akteure genau die Verfassung verhandeln und wer über ihre Annahme entscheidet; vielmehr sind die Vorgaben ihrerseits Resultat von Absprachen zwischen den Akteuren (vgl. Lorenz 2013, 21f.; siehe auch Simeon 2009, S. 251) oder gar einseitiger Regelsetzung.

Diese Regelungslücke hat Implikationen für die Erklärung: Wenn die Regeln der Verfassungsgebungsprozesse nicht festgelegt sind, dann müssen diese von den Akteuren selbst erst einmal festgelegt werden, wobei sie theoretisch über ein hohes Maß an Wahlfreiheit bei der Ausgestaltung verfügen. Diese von den Akteuren selbst bestimmten Verfahrensregeln sollten dann tatsächlich einen entscheidenden Einfluss auf die Verhandlungsergebnisse haben. Damit wird die

¹² Siehe dazu die Datenbank des Constitutive Project der University of Texas, abrufbar unter https://www.constituteproject.org/search?lang=en&key=amend&status=in_force, letzter Zugriff am 23.04.2018.

Art und Weise, wie die Verfahren im Vorfeld entstehen, zu einem entscheidenden Teil der Erklärung.

Aus dieser empirischen Beobachtung der nichtregulierten Verfassungsgebungsverfahren leitet sich das zentrale *Kernargument* der Arbeit ab, wonach es bei der Erklärung der Erfolgsbedingungen ganz entscheidend auf die Entstehungsbedingungen der Verfahrensregularien im Vorfeld des eigentlichen Verhandlungsprozesses ankommt.

Vor diesem Hintergrund muss ein Erklärungsansatz zur Beantwortung der Forschungsfrage zweierlei berücksichtigen. Erstens muss die Erklärung unter der Prämisse, dass die Verfahrensregeln der Verfassungsgebung nicht vorgegeben sind, aber die Ausgestaltung des Verfahrens für den Prozessverlauf und das Ergebnis entscheidend ist, bereits früher, also nicht erst am fertigen Set der den Verfassungsgebungsprozess anleitenden Verfahrensregeln, sondern bereits bei der Festlegung eben dieser Regeln ansetzen. Der zunächst entscheidende und zu analysierende Kausalmechanismus¹³ ist die *Setzung der Regeln* und erst dann die *Anwendung eben dieser Regeln*.

Zweitens muss die Erklärung offen genug sein, um die Verfahrensgestaltung jeweils genau abbilden zu können, ohne dass Probleme der Passfähigkeit von Analysekr Kriterien die Befunde trüben. Dies ist nötig, um den Umstand Rechnung zu tragen, dass die Akteure aufgrund ihrer rechtlichen Freiheit zur Verfahrensgestaltung theoretisch aus einer ganzen Bandbreite an möglichen Verfahrenselementen wählen und diese nach Belieben kombinieren können. Ein Erklärungsmodell, welches mit bestimmten vordefinierten, aber eventuell zu eng gefassten Kriterien arbeitet, scheint daher analytisch wenig sinnvoll.

Die Formulierung eines diesen Ansprüchen genügenden Modells ist Gegenstand des nächsten Kapitels.

¹³ Auch wenn es in der qualitativen Forschung kein einheitliches Verständnis von Kausalmechanismen gibt (siehe dazu Siewert 2017, S. 241–245), wird hier darunter ganz allgemein der kausale Prozess verstanden, welcher Ursache (unabhängige Variable) und Wirkung (abhängige Variable) miteinander verbindet (vgl. Blatter et al. 2007, S. 133). Es geht also um das Wie des Zustandekommens eines Wirkungszusammenhangs (vgl. Mayntz 2002, S. 25).

3 Theoretisch-konzeptioneller Rahmen

3.1 Der distributive Rational Choice Institutionalismus als theoretische Basis

Wie im vorherigen Kapitel bereits erläutert, werden Verfassungsgebungsprozesse – also deren Ablauf, beteiligte Akteure etc. – in der Regel weder von den Verfassungen selbst, noch von einfachen Gesetzen geregelt, weshalb die Gestaltung der Modalitäten den Akteuren selbst obliegt. Die Arbeit wählt den *distributiven Rational Choice Institutionalismus* (RCI) als theoretischen Rahmen der Untersuchung, weil auf dessen Basis auch theoretisch davon ausgegangen werden kann, dass bereits die den Prozess der Verfassungsgebung anleitenden Verfahrensregeln durch eigeninteressierte, aber mit unterschiedlichen Machtressourcen ausgestattete Akteuren geschaffen werden. Bei der Suche nach einer Erklärung für das interessierende Phänomen kann er so nicht nur die analytische Aufmerksamkeit auf die dem Verfassungsaushandlungsprozess zeitlich und logisch vorgelagerte Verfahrensregelaushandlung lenken, sondern ermöglicht zugleich deren analytische Erfassung. Mithilfe dieses Ansatzes kann somit der bereits in der Einleitung dargelegte kausale Zusammenhang zwischen der Entstehung der Regeln sowie deren Gestaltung und dem Ergebnis des Verfassungsgebungsprozesses theoretisch abgeleitet werden.

Das folgende Kapitel legt daher die theoretische Argumentation dar und entfaltet Schritt für Schritt den Erklärungsansatz. Dazu wird zunächst der *Rational Choice Institutionalismus* (RCI) erläutert, indem dessen zwei Variablen der Institution und des Akteurs eingeführt werden. Anschließend geht Kapitel 3.1.2 auf die konkrete Variante des *machtbasierten bzw. distributiven RCI* nach Jack Knight, Margaret Levi und Terry M. Moe ein und legt dabei dessen Annahmen zur Entstehung, Änderung und Auswirkung von institutionellen Regeln dar. Auf Basis dieser Ausführungen entwickelt sodann Kapitel 3.1.3 den theoretischen Erklärungsansatz der Arbeit sowie die leitende Hypothese.

3.1.1 Die Konzeption von Institution und Akteur im Rational Choice Institutionalismus

Hinter dem Label „RCI“ verbirgt sich keine kohärente Theorie, sondern vielmehr eine Vielzahl an verschiedenen, aber den gleichen Prämissen folgende Ansätze; der RCI zeichnet sich daher durch eine große theoretische Vielfalt aus (siehe Peters 2005, Kap. 3; Windhoff-Héritier 2007) und ist ein Sammelbegriff für verschiedene Varianten.

Die Kernannahme des RCI – wie aller Ansätze des Neoinstitutionalismus¹⁴ - ist, dass Institutionen das Handeln politischer Akteure strukturieren und damit die Ergebnisse der jeweiligen politischen Entscheidungsprozesse maßgeblich beeinflussen. In diesem Sinne bilden die zwei zentralen Variablen des RCI die Institution und der Akteur.

Der RCI hat zwar keine einheitliche Definition von Institutionen hervorgebracht, grundsätzlich versteht er darunter aber „[...] *die Spielregeln einer Gesellschaft oder, förmlicher ausgedrückt, die von Menschen erdachten Beschränkungen menschlicher Interaktion*“ (North 1992, S. 3). Dabei fasst der RCI unter Institutionen in erster Linie nicht Organisationen, also eine Gruppe von Personen mit gemeinsamem Ziel und Zweck (vgl. North 1992, S. 5) wie etwa ein Parlament, sondern bestimmte formale oder informelle Vorgaben, die sich auf die Akteure und deren Handlungsmöglichkeiten *beschränkend* oder *befähigend* auswirken (vgl. Peters 2005, S. 48). In diesem Sinne sind Institutionen mit Regeln gleichzusetzen, weshalb die Proponenten des RCI zum Begriff der Institution häufig synonym die Begriffe Spielregeln (*rules of the game*), Regeln (*rules*) oder institutionelle Regeln (*institutional rules*) verwenden.

Diese Regelsysteme strukturieren das Handeln der Akteure, indem sie eine Bandbreite von Handlungsmöglichkeiten eingrenzen, also gebotene, verbotene und erlaubte Handlungsweisen definieren (vgl. Scharpf 2000, S. 87). Da sie allerdings nicht eine einzige Handlungsvariante vorgeben, sondern für den Einzelnen eine ganze Palette an möglichen Handlungsstrategien definieren, aus welcher er dann wählen kann, beeinflussen sie das Verhalten des Akteurs nur indirekt, indem sie lediglich die Struktur der Entscheidungssituation gestalten (vgl. Ostrom 1986, 6f.). Dem Akteur bleibt so trotz der institutionellen Vordefinierung seiner Strategieoptionen noch immer ein erheblicher strategischer und taktischer Handlungsspielraum (vgl. Scharpf 2000, S. 83).

Da der RCI hat seine Wurzeln in ökonomischen Theorien hat (vgl. Hall und Taylor 1996, S. 943), sind die an die Institution gestellten Erwartungen hinsichtlich ihrer Leistung stark auf die Bedingungen des freien Marktes zugeschnitten. Aus dieser Perspektive besteht ihre wichtigste Funktion darin, eine stabile politische Ordnung zu schaffen und dadurch Unsicherheit zu minimieren (vgl. North 1992, S. 6). Unsicherheit wird reduziert, indem die institutionellen Regeln den Wahlbereich des einzelnen definieren und limitieren und so Richtlinien für die Interaktion zwischen den Akteuren vorgeben (vgl. North 1992, S. 3f.). Dadurch wissen die an der Interaktion beteiligten Akteure, aus welchen erlaubten Handlungsmöglichkeiten die jeweils anderen

¹⁴ Der RCI ist eine von mehreren Varianten des neoinstitutionalistischen Theorieprogramms. Für eine Darstellung des Neoinstitutionalismus und seiner verschiedenen Varianten siehe March und Olsen 1984; Hall und Taylor 1996; Immergut 1998; Peters 2005. Für ein Plädoyer für die Synthese dieser verschiedenen Spielarten siehe z.B. Mahoney und Thelen 2010; Hall 2010; Lowndes und Roberts 2013, Kap. 2.

auswählen können und sie wissen auch, dass diese Akteure an die institutionellen Vorgaben gebunden sind, weil ihnen andernfalls ein Gewinnverlust oder gar Sanktionen drohen. Institutionen ermöglichen somit Erwartungssicherheit durch regelbasiertes Verhalten, welches über einen längeren Zeitraum hinweg Handlungsroutinen und ein gewisses Maß an Vertrauen zwischen den Beteiligten schafft. Durch dieses Erzeugen von institutioneller Erwartungssicherheit und Regelmäßigkeiten werden, so die Erwartung, *alle* an der Interaktion beteiligten Akteure besser gestellt (vgl. Peters 2005, S. 49).

Auch der handelnde Akteur wird im RCI aus dieser ökonomischen Perspektive heraus konzeptualisiert. Dieser ist ein *homo oeconomicus*, also ein interessen geleiteter, strategisch-kalkulierend vorgehender, egoistischer Nutzenmaximierer, der die Kosten und Nutzen seines Handelns bzw. seiner Handlungsoptionen abwägt und auf Basis dieser Kalkulationen entscheidet (Hall und Taylor 1996, 944f.). Er ist rational in dem Sinne, dass er sich seiner Ziele bewusst ist und diese im Rahmen seiner institutionell vordefinierten Möglichkeiten verfolgt.¹⁵ Da seine intrinsische Handlungsmotivation die eigene Nutzenmaximierung ist, ist sein Verhältnis zu Institutionen hochgradig instrumentell: Er hält sich nur deshalb an institutionelle Vorgaben, weil er seine Ziele am ehesten mit deren Hilfe erreichen kann (vgl. Peters 2005, S. 48) und solch ein regelbefolgendes Verhalten ihm mehr Vorteile bringt, als unilaterales Vorgehen oder gar regelmissachtendes Handeln. Sein regelbefolgendes Agieren ist daher weniger auf seine Anerkennung bzw. Akzeptanz der Regeln zurückzuführen, als auf sein strategisches Kalkül und seinen Opportunismus.

Der konkrete Nutzen der Regelbefolgung ergibt sich für den Einzelnen unter anderem aus der Erwartungssicherheit einer durch Regeln strukturierten Interaktion: Auch wenn er selbst in seiner Handlungsfreiheit begrenzt ist, kann er darauf vertrauen, dass es seine Mitspieler ebenso sind und dementsprechend ihr Verhalten abschätzen. Umgekehrt bedeutet dies jedoch, dass er sein regelkonformes Verhalten in Frage stellt, sobald er auch die Nützlichkeit des institutionellen Arrangements aufgrund neuer Informationen, veränderter Preise oder Präferenzen anzweifelt (vgl. North 1992, 98ff.; North 1998). Er wird Institutionen nur so lange akzeptieren, wie sie ihm von Nutzen sind: Fällt seine Kosten-Nutzen-Bilanz negativ aus und betrachtet er ein alternatives institutionelles Arrangement als geeigneter zur Erreichung seiner Ziele, wird er versuchen, die bestehende Institution – falls die dabei anfallenden Transaktionskosten nicht zu hoch sind – zu verändern oder gar komplett aus dieser auszuscheren (siehe dazu Lindner 2003; Koning 2016, 650f.; Windhoff-Héritier 2007, S. 16).

¹⁵ Siehe zum Begriff der Rationalität Czada und Windhoff-Héritier 1991; Windhoff-Héritier 1991.

Im Zusammenhang mit den handelnden Akteuren ist eine weitere Annahme hervorzuheben, welche die RCI-Ansätze zwar durchwegs implizit, aber nicht explizit formulieren, welche dennoch für das Verständnis von Interaktionsprozessen essentiell ist: Akteure agieren nicht isoliert, sondern befinden sich im Regelfall in einer Interaktion mit weiteren Akteuren. Aufgrund dieser Einbettung der Akteure in einen Interaktionskontext mit weiteren Beteiligten ist es in der Regel unwahrscheinlich, dass ein Akteur eine politische Entscheidung vollkommen allein treffen kann. Folglich müsse – so postuliert von Scharpf in seinem Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus – die gesamte Akteurskonstellation, also die Vielzahl der an der Interaktion beteiligten Akteure betrachtet werden (vgl. Scharpf 2000, S. 87). Konkrete Politikergebnisse sind somit im Regelfall nicht Resultate von Einzel-, sondern von Kollektiventscheidungen der von an der Interaktion beteiligten und über unterschiedliche Interessen verfügenden Akteuren.

Die Stärke des RCI im Gegensatz zu den anderen Varianten des Neoinstitutionalismus besteht darin, dass er Institutionen nicht als exogen, also gegeben betrachtet, sondern eine Erklärung dafür bietet, wie Akteure Institutionen erschaffen und versuchen, diese unter sich wandelnden Bedingungen zu verändern (vgl. Weingast 1996, 167f.), auch wenn ihm gelegentlich eine theoretische Unterbelichtung der konkreten Entstehungs- und Wandlungsprozesse von Institutionen attestiert bzw. auf die Defizite seiner funktionalistischen Erklärung verwiesen wird (z.B. Hall und Taylor 1996, S. 952; Peters 2005, S. 59–62; Mahoney und Thelen 2010, S. 6). Das Verhältnis zwischen Institution und Akteur konzipiert er auf diese Weise als ein bidirektionales (vgl. Peters 2005, S. 62): Aus dem instrumentellen Verhalten nutzenmaximierender Akteure folgt, dass sie ein Interesse daran haben, die ihr Handeln anleitenden institutionellen Arrangements möglichst zu ihrem eigenen Vorteil zu gestalten. Institutionen sind somit zugleich Subjekt und Objekt, indem sie Akteursverhalten strukturieren, sie selbst aber von Akteuren erschaffen und geändert werden (vgl. Windhoff-Héritier 2007, S. 7). Folglich sind Institutionen nicht einfach „da“, sondern sind das Produkt menschlichen Handels und Ergebnis der Wahlentscheidungen ihrer Designer (vgl. Tsebelis 1990, S. 9; Peters 2005, S. 163).¹⁶

¹⁶ Oft sind die Akteure, die die Regeln festlegen, nicht mit denen identisch, die unter diesen operieren müssen bzw. diese implementieren, d.h. die Vorgänger binden ihre Nachfolger. Dementsprechend können Spielregeln einerseits gegeben sein, andererseits können diese aber auch von den Spielern selbst im Vorfeld des Spiels festgelegt werden. Vgl. Shepsle 2006, S. 24.

3.1.2 Institutionen als abhängige und unabhängige Variable im distributiven Rational Choice Institutionalismus

Der hier verwendete distributive RCI unterscheidet sich von den anderen RCI-Varianten insofern, als dass er bei der Entstehung und Änderung von Institutionen explizit die von den anderen vernachlässigte oder zumindest nicht direkt theoretisch einbezogene Machtkomponente berücksichtigt.

Der Ausgangspunkt des distributiven RCI nach Jack Knight, Margaret Levi und Terry M. Moe ist die Kritik an der zu ökonomischen Sichtweise des klassischen RCI, wonach Politik ein kollektives Handlungsdilemma darstellt, zu dessen Lösung Akteure Institutionen etablieren, um am Ende ein für alle vorteilhaftes Ergebnis zu erzielen (vgl. Hall und Taylor 1996, S. 945).¹⁷ Da diese Sichtweise übersieht, dass politische Institutionen nicht mit ökonomischen Institutionen gleichzusetzen sind, ist sie nur schwer auf das Politische übertragbar.

Politische Institutionen unterscheiden sich von ökonomischen Institutionen eben dadurch, dass sie nicht „neutral“ (Colomer 1995, S. 74) bzw. kooperativ und wechselseitig vorteilhaft sind (vgl. Moe 2005, S. 218), weil sie Akteure mit Ressourcen ausstatten und so über die Verteilung von Macht und Einfluss entscheiden. Daraus folgt, dass institutionelle Regeln hinsichtlich ihrer Auswirkungen nicht für alle Beteiligten gleichermaßen günstig sind, sondern deren Kosten-Nutzen-Bilanz individuell von Akteur zu Akteur variiert. Während nach Knight zwar alle Akteure Gewinne aus diesen Institutionen erzielen – allerdings in unterschiedlicher Höhe (vgl. Knight 1997, S. 29) – gehen die anderen Theoretiker noch weiter und postulieren, dass politische Institutionen nicht nur Gewinner, sondern auch klare Verlierer hervorbringen (Moe 1990, 2005; Colomer 2001).

Anders als unter Bedingungen des freien Marktes sind daher politische Institutionen nicht einfach Lösungen für ein kollektives Handlungsproblem, durch das alle Beteiligten im Vergleich zu einem institutionenfreien Raum bessergestellt sind. Vielmehr sind sie „redistributive“ Institutionen, d.h. sie verbessern die Bedingungen einer Gruppe zum Nachteil einer anderen (Tsebelis 1990, 102ff.; siehe auch Moe 1990) und disponieren so über die Verteilung von Macht. Diese machtregulierende Seite von Institutionen müsse daher berücksichtigt werden (vgl. Levi 1990, S. 407).

¹⁷ Die prononcierteste Kritik findet sich in Moe 2005.

Der explizite Einbezug der Verteilungseffekte von Institutionen hat natürlich auch Implikationen für die Erklärung von deren Entstehung und Wandel. Die ökonomisch fundierte, funktionalistische Sichtweise, der zufolge sie existieren, weil sie nützlich sind, wird als Erklärung für ihre Existenz als ungenügend eingeschätzt (Knight 1997, S. 30; Pierson 2000).

Der klassischen RCI-Erklärung einer „market-based theory of exchange and selection through competition“ stellen die Vertreter des distributiven RCI so eine „bargaining theory“ als alternative theoretische Erklärung gegenüber (Knight 1998, S. 97), welche sich von der funktionalen bzw. funktional-rationalistischen Variante des RCI¹⁸ dahingehend unterscheidet, dass sie die dem Politischen inhärente Macht- und Konfliktdimension ausdrücklich in die Erklärung über die Entstehung und den Wandel von Institutionen mit einbezieht.

Die Schöpfer von Institutionen bzw. institutionellen Regeln sind dabei unverändert rationale, nutzenmaximierende Akteure und Institutionen weiterhin „man-made rules“ (Sened 1991), die der Manipulation durch die Akteure unterliegen. Der Entstehungsmechanismus von Institutionen ist aus dieser Perspektive jedoch ein anderer: Es ist nicht der Versuch einer kollektiven Problemlösung, sondern der eines Konfliktaustragungs- bzw. bargaining-Prozesses zwischen den Akteuren (vgl. Knight 1998, S. 108).¹⁹ Den an ihrer Schaffung beteiligten Akteuren geht es nicht um die Etablierung von für alle günstigen Regeln, sondern um die Schaffung von Regeln, die für sie selbst hinsichtlich ihrer Verteilungseffekte strategisch günstig sind: „*Rational handelnde Akteure konzentrieren sich nicht auf kollektive Ziele. Vielmehr wollen sie Institutionen, die gesellschaftliche Ergebnisse hervorbringen, die für sie individuell optimal sind.*“ (Knight 1997, S. 40) Da sie hierbei über unterschiedliche Machtressourcen verfügen und ihre Fähigkeit zur Durchsetzung der eigenen Präferenzen je nach individueller Ressourcenausstattung variiert, ist der Prozess ein höchst konfliktbehafteter. (Moe 1990, 2005; Levi 1990; Knight 1997, 1998).

Der Etablierung von institutionellen Regeln geht somit ein Aushandlungs- bzw. Konfliktaustragungsprozess zwischen diesen unterschiedlich starken und über unterschiedliche Präferenzen und Vorstellungen verfügenden Akteuren voraus. In diesem Sinne feilschen Akteure um das Design dieser institutionellen Regeln, wobei allesamt bestrebt sind, diese so zu gestalten, dass sie ihnen Vorteile gegenüber den anderen Akteuren erbringen (vgl. Knight 1997, S. 44).

¹⁸ Die Bezeichnungen für die zwei Varianten sind zu finden bei Stacey und Rittberger 2003; Windhoff-Héritier 2007.

¹⁹ In diesem Punkt ist diese Variante des RCI hochgradig anschlussfähig an den historischen Institutionalismus, der Institutionen ebenfalls als Produkte historischer Konfliktaustragungsprozesse fasst. Siehe Thelen 1999; Hall 2010.

Am Ende ist die Institution das Nebenprodukt der konkreten Verteilung der Verhandlungsmacht (*bargaining power*) der an der Aushandlung Beteiligten (Levi 1981, 1990) bzw. der Ressourcenasymmetrie zwischen diesen (Knight 1997, 1998).

Dass die Institution bzw. die institutionellen Regeln ein Nebenprodukt der konkreten Verteilung der Verhandlungsmacht sind, bedeutet allerdings nicht, dass sie immer auch ein *unintendiertes* Ergebnis sind; sie können sowohl Produkt eines bewussten Designs eines oder weniger Akteure oder die unintendierte Konsequenz der Erreichung strategischer Ziele durch eine Vielzahl von Akteuren sein (vgl. Knight 1998, 107f.). Inwiefern das Design am Ende den konkreten Intentionen der einzelnen Designer entspricht oder nicht, hängt maßgeblich von der konkreten Machtverteilung zwischen den Beteiligten ab, wobei sich zwei grundlegende Machtkonstellationen unterscheiden lassen: eine starke *Machtasymmetrie* und eine *relative Machtsymmetrie*.

Institutionelle Regeln werden dann tatsächlich zu „Strukturen der Macht“ (Moe 2005, S. 215), wenn die Macht zwischen den Aushandelnden sehr ungleich verteilt ist, etwa wenn ein kollektiver Akteur aufgrund seiner Machtfülle (z.B. eine absolute Mehrheit im Parlament) allein bestimmen kann. Unter der Bedingung solch einer hochgradig *asymmetrischen Machtverteilung* bestimmen dann diejenigen über die Regeln des Spiels, die aufgrund ihrer Stärke über die größte Verhandlungsmacht verfügen und den Entscheidungsprozess dominieren können (vgl. Knight 1997, S. 139). In diesem Fall sind die Akteure nicht nur bestrebt, für sie strategisch vorteilhafte, sie begünstigende Regeln zu schaffen, sondern sie sind aufgrund ihrer Machtausstattung dazu wahrscheinlich auch tatsächlich in der Lage. Die „Gewinner“ müssen nicht mit den anderen Akteuren kooperieren und können ihre Spielregeln den „Verlierern“ einfach *aufzwingen*, welche wiederum mit diesen oktroyierten Regeln leben müssen (vgl. Moe 1990, S. 229, 2005, S. 218; Knight 1997, S. 139).

Umgekehrt folgt aus dieser Argumentationslogik, dass in Konstellationen mit weniger ungleichmäßig verteilter Macht, also einer relativ *symmetrischen Machtverteilung*, kein einzelner Akteur allein den Entscheidungsprozess dominieren kann und ein bargaining im tatsächlichen Sinne stattfindet. Die Akteure sind hierbei zu echten Verhandlungen über die Institution gezwungen, was Kompromisse, Abstriche von den eigenen Präferenzen sowie Vorstellungen und für alle akzeptable Alternativlösungen bedeutet, wobei die Bereitschaft des einzelnen Akteurs zur Akzeptanz solcher Verhandlungskompromisse von seinen individuellen Machtressourcen abhängt. Die Verhandlungen sind daher kostspielig sowie langwierig und können sogar ergebnislos verlaufen. (vgl. Knight 1998, S. 108, 1997, 148f.). Anders als im Falle einer starken

Machtasymmetrie werden in der Konstellation der relativen Machtsymmetrie die Regeln folglich von Akteuren mit ähnlicher Ressourcenausstattung *verhandelt*, weshalb das Produkt am Ende wahrscheinlich weniger genau die konkreten Intentionen eines oder mehrerer Akteure widerspiegeln wird (vgl. Knight 1997, 30f.).

Hypothetisch ist hieraus ableitbar, dass die Fähigkeit eines Akteurs zum Aufzwingen seiner Regeln mit seiner Verhandlungsmacht aufgrund seiner Ressourcenausstattung gegenüber den anderen steigt. Um schließlich die Entstehung von institutionellen Regeln oder einer Institution retrospektiv erklären zu können „ [...] *one must identify a decisive coalition of actors, able to impose its will on enough of the relevant players, and an event that this coalition anticipates and in which it expects to be better off with the institution than it would be without it.*“ (Sened 1991, S. 380)

Diese, durch die Machtverhältnisse während ihrer Entstehung geprägten Regeln strukturieren dann ihrerseits den späteren Entscheidungsprozess, indem sie Macht und Ressourcen unter den Beteiligten verteilen. Genau diese Verteilungseffekte machen sie jedoch gleichzeitig instabil und in der Phase der Regelanwendung anfällig für Änderungen: Da sie von den Akteuren selbst erschaffen werden, können diese sie – natürlich in Abhängigkeit von den eingebauten Hürden – theoretisch wieder ändern oder gar komplett ersetzen. Hinter solchen Änderungen von Spielregeln während des Spiels steht ein strategisches Kalkül: Sobald die einmal geschaffenen Regeln angewendet werden, werden die Akteure zu Teilnehmern in „nested games“ (Tsebelis 1990), d.h. sie sind gleichzeitig Spieler ihrer Hauptarena und der Arena des institutionellen Designs. Durch eine Regeländerung im Spiel (Arena des institutionellen Designs) eröffnet sich dem Akteur die Möglichkeit zur Vergrößerung seines eigenen strategischen Handlungsrahmens in der Hauptarena. Anstatt sich einfach auf die per Regeln vordefinierten Strategien beschränken zu müssen, ändert er die Regeln selbst und erweitert so seine Palette an Strategieoptionen. (vgl. Tsebelis 1990, 8f.) Eine Änderung der Spielregeln dient so der Maximierung des eigenen strategischen Vorteils.

Gemäß dem distributiven RCI sind Regeländerungen im Prozess somit höchstwahrscheinlich, wobei als primäre Auslöser *Machtverschiebungen* erachtet werden (Windhoff-Héritier 2007, S. 42; Koning 2016, S. 651): Ändern sich die Machtverhältnisse, werden wahrscheinlich auch die Regeln selbst geändert, wobei solch eine Machtverschiebung sowohl exogen, als auch endogen induziert sein kann.

Exogen induziert ist sie, wenn aufgrund äußerer Impulse neue Gruppen gestärkt und vormals starke Gruppen geschwächt werden. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn eine Partei in Wahlen einen Erdrutschsieg erzielt und dies ihnen ein „Opportunitätsfenster“ für Reformen eröffnet (Keeler 1993; Cortell und Peterson 1999) oder wenn ein Regimewechsel stattfindet, in dem die bisherigen Regimeträger durch die Regimeopposition abgelöst werden.

Wenn Machtverschiebungen endogenen Ursprungs sind, dann ändert sich die Verteilung von Macht und Zwangsgewalt *innerhalb* einer bestehenden Akteurskonstellation so, dass diejenigen, die Wandel blockieren können, also in der Regel die Profiteure, schwächer, während die bisher „schwachen“, aber an Wandel interessierten Akteure, die Verlierer, stärker werden (vgl. Levi 1990, 402f.). Dies ist etwa der Fall, wenn Verlierer eine Änderungskoalition schmieden und zusammen eine Änderung des Status quo bewirken (Tsebelis 1990, Kap. 3). In beiden Fällen von Machtstrukturverschiebungen entsteht für die ehemaligen Verlierer ein starker Anreiz zur Änderung der sie benachteiligenden Regeln.

Änderungsinitiativen sind jedoch theoretisch auch unter dem machtpolitischen Status quo zu erwarten: Zwar bleibt den Verlierern mangels Alternativen zunächst nichts Anderes übrig, als die Regeln zu befolgen, allerdings werden die Verlierer trotz oder gerade aufgrund der aufgezungenen, sie benachteiligenden Regeln weiterhin nach einer Verbesserung ihrer Position, d.h. einer Maximierung des eigenen Vorteils streben. Für permanente Verlierer kann es im Vergleich zum ständigen Scheitern somit sogar die bessere Strategie sein, Änderungen zu initiieren (vgl. Colomer 2001, S. 237).

Auch *veränderte Präferenzen* können Regeländerungen auslösen. Die Schaffung und Änderung von Regeln ist im Prinzip ein „[...] Wettstreit unter Akteuren, um die Einführung von gleichwertigen Regeln, die für sie am günstigsten sind.“ (Knight 1997, S. 139). Wenn sie also unterschiedliche institutionelle Arrangements auf Basis des von ihnen erwarteten Nutzens abwägen, werden sie ein einmal etabliertes Regelset nur so lange akzeptieren, bis sich aufgrund externer Ereignisse dessen langfristige Vorteile ändern (vgl. Knight 1997, S. 139). Das bedeutet, dass sich durch veränderte Umstände die Präferenzen der Akteure in Bezug auf das aktuelle Regelset und damit die gesamte Kosten-Nutzen-Bilanz wandeln können und sie daher auf eine Änderung drängen (siehe auch North 1992; North 1998).

Zuletzt sind Regelanpassungen auch aufgrund von *Regelungslücken oder unintendierten institutionellen Nebeneffekten* möglich. Die Literatur weist darauf hin, dass Akteure nicht allwissend sind, also über nur begrenzte Informationen und begrenztes Wissen verfügen und damit auch ihre Kalkulationen fehlerhaft sein können (z.B. Windhoff-Héritier 1991, S. 29). Für die Wahl von Regeln bedeutet dies einerseits, dass das bewusste Design von Regeln durch das beschränkte Wissen der Akteure begrenzt wird, da diese nicht alle Konsequenzen ihrer institutionellen Entscheidungen vollständig abschätzen können (z.B. Elster 1989a; Pierson 2000). Andererseits können die Akteure aufgrund dieser Wissenslücken im Vorfeld eines Spiels dessen Regeln nie vollständig festlegen, weshalb die von ihnen geschaffenen Regeln unmöglich alle Eventualitäten abdecken können (vgl. Shepsle 1989, S. 141).

Im ersten Fall kommt es zu unintendierten institutionellen Nebeneffekten, die sogar die Funktionalität der Gesamtheit der Regeln beeinträchtigen können. Im zweiten Fall dagegen entstehen Regelungslücken, die formale Regeln zu „unvollständigen Verträgen“ (Windhoff-Héritier 2007, S. 46; Farrell und Héritier 2007) machen. Solche Regelungslücken können zudem auch durch die Wahl unspezifischer bzw. intendiert oder nicht intendiert interpretationsbedürftiger Formulierungen entstehen (Mahoney und Thelen 2010; Hall und Thelen 2009; Lindner 2003, 914f.).

Für beide Fälle gilt jedoch, dass Akteure nach der Etablierung der Regeln mit zu lösenden institutionellen Problemen konfrontiert sind und sich mitten im Spiel erneut in Regeldiskussionen begeben. Hierbei kann es dann entweder zu einer Änderung der formalen Regeln, oder aber zur Entstehung informeller Regeln kommen (Windhoff-Héritier 2007, S. 46; Farrell und Héritier 2007; Stacey und Rittberger 2003), letzteres insbesondere dann, wenn die Kosten einer formalen Regeländerung zu hoch sind (vgl. Lindner 2003). Solche informellen Regeln können Regelungslücken füllen oder ein Regelset vervollständigen und wirken parallel zu den formalen Regeln (vgl. Azari und Smith 2012, S. 41).

Weil Akteure strategisch handeln, ist allerdings auch in diesen Fällen anzunehmen, dass sie solche Gelegenheiten für den eigenen Vorteil zu nutzen versuchen, d.h. bewusst solche Regelanpassungen bzw. Nachjustierungen fördern, die sie gegenüber den anderen Teilnehmern begünstigen.

Unabhängig vom konkreten Auslöser gilt aber für alle Regeländerungsinitiativen gleichermaßen, dass ähnlich wie bei deren Entstehung letztendlich die Machtverteilung zwischen den Akt-

euren für deren Ergebnisse ausschlaggebend ist. Im Falle einer starken *Machtasymmetrie* zugunsten eines Akteurs wird dieser seine veränderten Regeln den anderen Beteiligten mehr oder weniger aufzwingen können. Seine Initiativen sind wahrscheinlich erfolgreich, weil die für ihn anfallenden Kosten mangels eines Einigungszwangs mit den anderen Akteuren relativ gering sind; darüber hinaus wird ein starker Akteur auch Regelanpassungen aufgrund unerwarteter Ereignisse oder unintendierter Nebeneffekte zu seinen Gunsten gestalten können.

Im Falle einer relativen *Machtsymmetrie* gilt umgekehrt, dass sich alle oder ein wesentlicher Teil der Akteure auf eine bestimmte Änderung der Regeln einigen müssen. Dieses „*permanente Verhandlungsspiel zwischen Mitgliedern einer Gruppe*“ (Knight 1997, S. 139) ist deutlich zeitressourcenintensiver, da Kompromisse und Konsenslösungen gefunden werden müssen, welche Zugeständnisse und eine Bereitschaft der Akteure zur Akzeptanz dieser voraussetzen. Am Ende kann dieses Verhandlungsspiel auch ohne substantielle Einigung verlaufen.

Insgesamt verdeutlichen die theoretischen Ausführungen, dass sowohl für die Schaffung, als auch die Änderung von institutionellen Regeln die Machtverteilung zwischen den an diesen Prozessen beteiligten Akteuren ausschlaggebend ist und die Festlegung, Deutung und Änderung von Regeln generell denjenigen obliegt, die über genügend Macht verfügen. Die Entstehungsumstände bestimmen wiederum das konkrete Design der Regeln. Das konkrete Design bestimmt seinerseits darüber, wie die Regeln in der Praxis wirken und welche Resultate aus den durch diese Regeln strukturierten Entscheidungsprozessen hervorgehen: Die institutionellen Regeln prägen die politischen Entscheidungsfindungsprozesse maßgeblich, indem sie erlaubte und nicht erlaubte Verhaltensweisen normieren. Da sie zudem konkrete Machtimplikationen haben, also Ressourcen und Rechte verteilen, beteiligen sie die verschiedenen Akteure im unterschiedlichen Maße und mit unterschiedlicher Intensität am Politikprozess. Es sind somit erst die genauen Regeln, welche die Spieler des Spiels definieren und dadurch die relevante Akteurskonstellation konstituieren, ihnen Ressourcen und Rechte zuteilen und dadurch ihre Entscheidungsoptionen spezifizieren sowie den konkreten Entscheidungsmodus festlegen, mit dem Entscheidungen²⁰ herbeigeführt werden. Durch die Ausstattung mit Handlungsressourcen so-

²⁰ Wie Akteure zu einer Entscheidung gelangen, wird durch die konkrete Entscheidungsregel vorgegeben. Grundsätzlich wird zwischen der Einstimmigkeit- und der Mehrheitsregel unterschieden, wobei im Falle der Einstimmigkeit alle Akteure über ein Veto verfügen, während im Falle des Mehrheitsentscheids die Akteure der Minderheitsposition zu Zugeständnissen gezwungen werden (vgl. Benz 2007, S. 114). In der politischen Realität kann zudem die Mehrheitsregel verschiedene Formen annehmen: die einfache Mehrheit, die absolute Mehrheit (50+1), die qualifizierte Mehrheit (z.B. 4/5 oder 2/3) sowie deren Varianten (z.B. doppelte Mehrheit wie im Rat der EU).

wie durch die Vorgabe einer konkreten Entscheidungsregel wird zudem auch definiert, welchem Akteur im Prozess die Rolle eines Vetospielers zukommt, d.h. wessen Zustimmung für eine Entscheidung unbedingt notwendig ist bzw. der umgekehrt eine Entscheidung blockieren kann (siehe Tsebelis 2002).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass institutionelle Regeln gemäß dem distributiven RCI im doppelten Sinne „structures of power“ (Moe 2005, S. 228) sind. Einerseits sind sie Machtstrukturen, weil sie die Machtverhältnisse während der Entstehungsphase reflektieren. Andererseits werden sie zu Machtstrukturen, weil sie dann selbst wieder vorgeben, wer über wie viel oder wenig Macht und damit mehr oder weniger Einfluss auf bestimmte politische Entscheidungen verfügt.

Die konkreten Verteilungseffekte der entstandenen Regeln sind folglich *direkte Folge der Machtverteilung unter den Akteuren während ihrer Entstehung*. Wie, unter welchen machtpolitischen Verhältnissen die Regeln entstanden sind und wie diese als Konsequenz gestaltet wurden, bestimmt damit maßgeblich darüber, wie der politische Prozess, auf den sie Anwendung finden, strukturiert wird. Die aus diesem Prozess resultierenden Ergebnisse sind damit wiederum direkte Konsequenz des gewählten Regelsets und dadurch auch direkte Folge der Machtverteilung zwischen den Regelsetzern.

3.1.3 Verfahrensregeln machen den Unterschied. Der Erklärungsansatz der Arbeit im Überblick

Auf Basis dieser theoretischen Vorarbeiten entwickelt der folgende Abschnitt den Erklärungsansatz der Arbeit für das Phänomen variierender Ergebnisse von Verfassungsgebungsprozessen unter ähnlichen Rahmenbedingungen. So wird zunächst die theoretische Kausalkette Schritt für Schritt erläutert und am Ende die leitende Hypothese der Arbeit formuliert.

Ausgangspunkt ist die empirische Beobachtung, wonach die Verfahrensregeln überhaupt nicht oder nur spärlich rechtlich bindend normiert sind und folglich die relevanten Akteure vor Beginn der eigentlichen Verhandlungen über eine neue Verfassung erst einmal die Regeln des Verfassungsgebungsprozesses erarbeiten müssen, wobei sie über eine insgesamt große Entscheidungsfreiheit verfügen. Dadurch stellt sich logischerweise zunächst die Frage nach dem

Ursprung und dem Design der den Prozess der Verfassungsgebung anleitenden Verfahrensregeln (*Verfahrensregelverhandlung*) und erst dann die Frage nach der Verhandlung der Verfassung gemäß dieser Regeln (*Verfassungsverhandlung*).

Gemäß dem RCI sind die Verfahrensregeln der Verfassungsgebung Produkte eines Aushandlungsprozesses zwischen unterschiedlich starken, mit unterschiedlichen Präferenzen ausgestatteten Akteuren. Die „große“ Annahme mit Blick auf die Regeln der Verfassungsgebung ist demnach, dass die Akteure selbst die Erschaffer der Verfahrensregeln sind und als solche diese während der Verfassungsgebung auch jederzeit wieder ändern oder ersetzen können.

Der Ablauf und das Resultat der *Verfahrensregelfestlegung* wird maßgeblich von den an der Regelfestlegung beteiligten Akteuren sowie der zwischen ihnen bestehenden Machtverteilung bestimmt. Hinsichtlich des Verhaltens der Akteure bei der Verfahrensregelfestlegung kann daher folgende Annahme formuliert werden:

- 1) Die Fähigkeit, die Verfahrensregeln zu bestimmen, hängt von der jeweiligen Stärke der Akteure ab.

Je stärker ein Akteur innerhalb einer Akteurskonstellation gegenüber den anderen ist (d.h. über je mehr Machtressourcen er verfügt), desto mehr kann er die Ausgestaltung der Regeln der Verfassungsgebung bestimmen. Ist die Machtverteilung stark *asymmetrisch*, d.h. kann ein Akteur etwa aufgrund seiner parlamentarischen Mehrheit über die Verfahrensregeln allein entscheiden, wird er die Regeln der Verfassungsgebung auf seine Präferenzen und Bedürfnisse zuschneiden und damit den anderen wahrscheinlich autoritativ aufzwingen. Ist die Machtverteilung *symmetrisch*, dann kann kein Akteur allein die Verfahrensregeln aufzwingen, sondern die Akteure müssen aus der Gemengelage aller Verfahrensvorstellungen Kompromissregelungen verhandeln, welche für alle oder zumindest den Großteil der Akteure akzeptabel sind.

Die aus diesem Verfahrensregelfestlegungsprozess hervorgehenden Verfahrensregeln verteilen wiederum Macht an die am *Prozess der Verfassungsverhandlung* beteiligten Akteure, und das sowohl aus *substanzieller* als auch *prozeduraler* Sicht. Einerseits geben die etablierten Regeln die institutionellen Rahmenbedingungen für den Prozess der Verfassungsgebung vor. Sie definieren die absoluten oder relativen „Gewinner“ und „Verlierer“, also die Akteure, die aufgrund der ihnen zugewiesenen Rechte und Ressourcen den Verfassungsgebungsprozess maßgeblich *inhaltlich* gestalten können sowie solche, die dazu nur eingeschränkt oder gar nicht in der Lage sind. Andererseits definieren sie auch, welche Akteure *prozedural* über den Verfassungsge-

bungsprozess bestimmen, d.h. die Verfahrensregeln während deren Anwendung wieder abändern oder ersetzen können. Ähnlich wie bei der Regelfestlegung werden auch in dieser Phase der Verfassungsaushandlung anhand der Regeln die konkreten Ergebnisse maßgeblich von den durch die Verfahrensregeln zugewiesenen Machtressourcen der einzelnen Teilnehmer bestimmt.

Sind die Regeln schließlich etabliert, sind zudem in dieser Phase der Verfassungsverhandlung auch *Verfahrensregelanpassungen* möglich. Hierzu lassen sich folgende Annahmen formulieren:

- 2) Rationale Akteure verhalten sich gegenüber den im Vorfeld etablierten Verfahrensregeln instrumentell und halten sich dementsprechend im Prozess der Verfassungsgebung nur so lange an diese, so lange sie ihnen hinsichtlich der inhaltlichen Gestaltung der Verfassung Vorteile erbringen.
- 3) Eine Verfahrensänderung ist immer dann wahrscheinlich, wenn der dominante Akteur der Verfassungsgebung die bestehenden Verfahrensbestimmungen für sich nicht mehr als nützlich und ein alternatives Verfahrenssatz zur Erreichung seiner Ziele – ein für ihn vorteilhaftes Verfassungsarrangement – als besser geeignet erachtet.
- 4) Eine Anpassung oder Nachjustierung der Verfahrensregeln kann auch aufgrund einer Unvollständigkeit oder Unspezifiziertheit der Regeln erforderlich werden, wobei rationale und über genügend Macht verfügende Akteure solche Anpassungen zu ihrem eigenen Vorteil nutzen werden.
- 5) Die Fähigkeit, die Verfahrensregeln im Prozessverlauf zu ändern oder zu ersetzen, hängt von der jeweiligen Stärke der Akteure ab.

Wie bei der Erschaffung der Regeln auch, kommt es bei Regeländerungen auf die Machtkonstellation zwischen den Akteuren an: Je stärker ein Akteur aufgrund der etablierten Regeln ist, desto mehr wird er zu einseitigen Regeländerungen in der Lage sein und desto verfahrenstechnisch einfacher sind diese. Umgekehrt gilt, dass je weniger stark die einzelnen Akteure sind, desto komplizierter wird wahrscheinlich eine Einigung auf Regelanpassungen.

Die Verfügungsgewalt über die Regeln, also die Macht zur Regeländerung, wird dann zum Schlüssel für den formalen Erfolg der Verfassungsgebung, wenn die Verfahrensregeln unentdeckte Nebeneffekte entfalten, aufgrund neuer Ereignisse Regelanpassungen erforderlich werden, die Verfassungsgebung inhaltlich nicht wie von einigen Akteuren gewünscht verläuft oder sich Akteurspräferenzen ändern. Allein Verfahrensregeländerungen ermöglichen dann einen

Ausgang aus verfahrens- oder verhandlungstechnischen Blockaden, die die Verabschiedung einer neuen Verfassung verzögern oder gar vollständig verhindern können.

Zusammenfassend besteht somit ein direkter Zusammenhang zwischen der Regelverhandlung bzw. den konkreten Verfahrensregeln und dem Ergebnis der Verfassungsgebung. Regeln, welche im Kontext einer starken *Machtasymmetrie* entstanden sind, d.h. womöglich sogar vollkommen einseitig von einem Akteur festgelegt und den anderen aufgezwungen wurden, werden diesen im Prozess der Verfassungsgebung sowohl inhaltlich, als auch verfahrensrechtlich begünstigen. Im Ergebnis wird der Prozess wahrscheinlich das von ihm präferierte Resultat hervorbringen, konkret: Es wird eine neue Verfassung verabschiedet, die seinen inhaltlichen Vorstellungen und Präferenzen entspricht. Dies ist möglich, weil die durch ihn unilateral gesetzten Regeln ihm einen strategischen Vorteil bringen, wodurch er allein über die Inhalte sowie über weitere Verfahrensmodalitäten bzw. Verfahrensänderungen im Prozessverlauf bestimmen kann. Solche Regeln dagegen, welche im Kontext einer relativen *Machtsymmetrie* auf Kompromissbasis verhandelt wurden, begünstigen vermutlich keinen einzigen Akteur übermäßig, sondern sind aufgrund der Entstehungsbedingungen komplexer bzw. anspruchsvoller gestaltet, eben, weil sie aus verschiedenen Verfahrensvorstellungen mehrerer Akteure hervorgehen und einen Kompromiss darstellen. Dementsprechend werden sowohl die inhaltlichen, als auch die prozeduralen Hürden für die Verfassungsgebung deutlich höher, die Erfolgsaussichten zur Annahme eines neuen Verfassungsdokuments dagegen deutlich geringer ausfallen. Im Gegensatz zum ersten Fall wird in dieser Konstellation die alleinige Zustimmung eines Akteurs nicht ausreichen, sondern die mehrerer Akteure nötig sein, um die Verfassung zu verabschieden.²¹ Der formale Erfolg ist also letztendlich maßgeblich davon abhängig, wie die Regeln von den Akteuren gestaltet wurden und ob diese im Zweifelsfall im Prozess wieder geändert werden können.

Die folgende Abbildung fasst die Argumentationslogik der Arbeit und den postulierten kausalen Zusammenhang zwischen Regelsetzung und Ergebnis der Verfassungsgebung noch einmal schematisch zusammen.

²¹ Ob am Ende trotz komplexer Verfahrensregeln eine neue Verfassung zustande kommt, ist dabei allerdings auch von den Präferenzdistanzen der Akteure abhängig. Fallen diese gering aus, wird eine Einigung trotz hoher Hürden relativ problemlos möglich sein.

| | | |
|---|---|--|
| <p>Erster Argumentationsschritt: Verfahrensfestlegung</p> <p>Akteure legen mangels verbindlicher prozeduraler Vorgaben der Verfassungsgebung die Verfahrensregeln selbst fest, wobei Verlauf und Resultat der Verfahrensfestlegung von der Machtverteilung zwischen den Akteuren bestimmt wird</p> | <p><u>Relative Machtsymmetrie unter Regelsetzern</u></p> <p><i>Verhandlung</i> über Verfahren zwischen ähnlich starken Regelsetzern</p> <p style="text-align: center;">↓</p> | <p><u>Machtasymmetrie unter Regelsetzern</u></p> <p><i>Einseitige Festlegung</i> des Verfahrens durch einen oder mehrere dominante Regelsetzer</p> <p style="text-align: center;">↓</p> |
| <p>Zweiter Argumentationsschritt: Verfahrensregeln teilen Macht im Prozess der Verfassungsgebung zu</p> | <p><u>Relative Machtsymmetrie</u></p> <p>Regeln, welche aus Verhandlungssituation unter ähnlich starken Regelsetzern hervorgehen, statten Verfassungsgeber mit ähnlicher Macht aus</p> <p style="text-align: center;">↓</p> | <p><u>Machtasymmetrie</u></p> <p>Regeln, welche einseitig von einem oder mehreren Akteuren bestimmt wurden, statten einen (oder mehrere) Verfassungsgeber mit deutlich mehr Macht als die anderen aus</p> <p style="text-align: center;">↓</p> |
| <p>Dritter Argumentationsschritt: Verfassungsverhandlung auf Basis der etablierten Verfahrensregeln</p> | <p><u>Verfassungsverhandlung mit Regeln, die relative Machtsymmetrie schaffen</u></p> <p>Verhandlung über Verfassungsinhalte zwischen ähnlich starken Verfassungsgebern</p> <p style="text-align: center;">=</p> <p><i>Verhandlung</i> der Inhalte sowie Regelnanpassungen</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Erfolgsprognose: niedrig = Scheitern wahrscheinlich</p> | <p><u>Verfassungsverhandlung mit Regeln, die Machtasymmetrie schaffen</u></p> <p>Einseitige Bestimmung der Verfassungsinhalte durch einen oder mehrere dominante Verfassungsgeber</p> <p style="text-align: center;">=</p> <p><i>Bestimmung</i> der Inhalte sowie Regelnanpassungen</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Erfolgsprognose: hoch = Erfolg wahrscheinlich</p> |

Abbildung 1: Die Argumentationslogik im Überblick

Zusammenfassend lässt sich resümieren, dass für den Erfolg oder das Scheitern der Verfassungsgebung am Ende höchstrelevant ist, wer und wie die Verfahrensmodalitäten der Verfassungsgebung bestimmen kann, da in der Phase der Verfahrensverhandlung die prozeduralen Weichen für die Phase der Verfassungsgebung gestellt und damit deren Erfolgsprognosen bestimmt werden. Je mehr ein Akteur im Vorfeld der Verfassungsgebung aufgrund seiner Machtausstattung die Verfahrensregeln so festlegen kann, dass diese ihn später im Prozess begünstigen, desto höher ist die Chance auf einen formalen Erfolg der Verfassungsgebung.

Aus diesem theoretisch hergeleiteten Kausalzusammenhang zwischen der Ausgestaltung der Verfahrensregeln und dem Ergebnis der Verfassungsgebung ergibt sich die *leitende Hypothese* der Arbeit: Wenn die eine Verfassungsgebung initiiierenden Akteure aufgrund ihrer Machtausstattung die Verfahrensregeln allein und autoritativ festlegen können, dann ist der Verfassungsgebungsprozess formal erfolgreich, weil sie die Regeln zum eigenen Vorteil gestalten können. Zum eigenen Vorteil bedeutet dabei, dass sie Regeln wählen, welche sie im Vergleich zu den anderen Akteuren stets prozedural besserstellen und eine möglichst reibungslose Verabschiedung der Verfassung ermöglichen.

3.1.4 Mehrwert des entwickelten Erklärungsansatzes

Im Folgenden wird herausgearbeitet, worin der Mehrwert dieses Erklärungsmodells besteht. Abgesehen davon, dass der distributive RCI in der Verfassungsforschung nicht angewendet wird und somit die Verwendung des Ansatzes an sich ein Novum darstellt, besteht der eigentliche Mehrwert des auf seiner Basis modellierten Erklärungsansatzes in der Erweiterung der Untersuchungsperspektive: Er erlaubt nicht nur die analytische Erfassung der *Verfassungsaus-*handlung, sondern vor allem auch die der *Verfahrensaus-*handlung. Dadurch wird im Gegensatz zu den eingangs vorgestellten, auf dem akteurzentrierten Institutionalismus aufbauenden und daher erst am bestehenden Set an Verfahrensregeln ansetzenden Erklärungsmodellen die Aufmerksamkeit auf die unterschätzten Verfahrensregeln bzw. konkret auf die Relevanz der bei deren Entstehung vorherrschenden Machtkonstellationen gelenkt. Die Erschaffung der Regeln durch unterschiedlich starke Akteure sowie diese selbst werden in dieser Perspektive zu einem essentiellen Teil der Erklärung dafür, warum Verfassungsgebungen erfolgreich sind oder scheitern.

Die theoretische Herangehensweise ermöglicht so ganz konkret die Öffnung der Blackbox der Verfahrensfestlegung, welche üblicherweise verschlossen bleibt, deren Öffnung aber notwendig ist, um die konkrete Gestaltung der Verfahrensregeln nachzuvollziehen. Ein weiterer Vorteil in diesem Zusammenhang ist, dass sie sowohl die Entstehung, als auch die Anwendung und Änderung von Regeln erklären kann. So erlaubt der Erklärungsansatz eine theoriegeleitete, systematische Untersuchung sowohl der Verfahrensaushandlung als auch der dieser nachgeordneten Verfassungsaushandlung (d.h. Regelanwendung) und zeichnet explizit die kausale Verbindung zwischen den zwei Prozessen nach.

Als letztes ist zu betonen, dass dieser theoretische Erklärungsansatz mit seinen wenigen Variablen (Akteur und Institution) tatsächlich flexibel genug ist, um auch Fälle mit großer Varianz bei der Regelausgestaltung zu erfassen und zu vergleichen. Dadurch kann er auch solche empirischen Fälle einer komparativen Betrachtung unterziehen, die ansonsten aufgrund der erheblichen Varianz in der Verfahrensregelgestaltung nur schwer vergleichbar sind bzw. bei denen der Vergleich anhand anderer Vergleichskategorien letztendlich keine robusten Aussagen zu den Gründen eines Scheiterns oder eines Erfolgs hervorbringen würde. Theoretisch kann er alle empirisch vorfindbaren Verfahrensmodalitäten erfassen, inklusive solcher, welche die bestehenden Modelle gar nicht berücksichtigen, aber für die Prozessausgänge hochrelevant sind, wie etwa die Entscheidungsregel.

Insgesamt erlaubt der hier entwickelte Erklärungsansatz somit eine innovative Herangehensweise an die Frage, warum zwei Verfassungsgebungsprozesse unter ähnlichen Ausgangsbedingungen variierende Resultate hervorbrachten.

3.2 Untersuchungsdesign

Im Sinne der Forschungsfrage bildet die *abhängige Variable* der Studie, das zu erklärende Phänomen, das Ergebnis der Verfassungsgebung, konkret: ihr formales Scheitern oder ihr formaler Erfolg. Das Adjektiv „formal“ deutet darauf hin, dass die Begriffe Scheitern und Erfolg im rein funktionalen Sinne verstanden werden, d.h. es geht lediglich darum, ob ein neues Verfassungsdokument angenommen wurde oder nicht. Erfolg wird so als Annahme einer neuen Verfassung

und Scheitern als Nichtannahme einer neuen Verfassung gemessen.²² Die *unabhängige Variable* bildet die Entstehung der Verfahrensregeln, also aller im Vorfeld der Verfassungsgebung getroffener verbindlicher Vorgaben für den Ablauf der Verfassungsgebung.

Nachdem im vorigen Kapitel der theoretische Zugang erörtert wurde, erklärt das vorliegende Kapitel, wie genau der vermutete Zusammenhang zwischen der Verfahrensregelsetzung und den Ergebnissen überprüft wird, d.h. das Kapitel geht auf den Untersuchungsaufbau ein und erläutert die technische Durchführung der Analyse.

3.2.1 Forschungsstrategie, Forschungsdesign und Begründung der Fallauswahl

Die Überprüfung des theoretisch hergeleiteten Kausalzusammenhangs zwischen Verfahrensregelsetzung und Ergebnis der Verfassungsgebung bedeutet, dass es sich bei der Studie im Gegensatz zum Regelfall von qualitativ angelegten Arbeiten und auch im Gegensatz zu den bereits existierenden, ebenso nach den Bedingungen von Erfolg und Scheitern suchenden Modellen der Verfassungsforschung nicht um ein y-, sondern um ein x-zentriertes Forschungsdesign handelt (vgl. Ganghof 2005).

Bei x-zentrierten Designs geht es nicht darum, das Ergebnis, also im konkreten Fall das Scheitern oder den Erfolg der Verfassungsgebung, möglichst vollständig anhand des Einbezugs vieler Variablen zu erklären, sondern darum, den kausalen Zusammenhang zwischen einer als besonders erklärungsträchtig eingestuften unabhängigen Variable und dem Ergebnis zu prüfen (vgl. Gschwend und Schimmelfennig 2007, 21f.).²³ Genau dies tut die Arbeit, indem sie untersucht, wie sich die Anwendung der aus der Regelsetzung hervorgegangenen konkreten Regeln im Verfassungsaushandlungsprozess auswirkte und damit die Prozessausgänge beeinflusste. Es werden also nicht wie für y-zentrierte Kausalperspektiven typisch alle theoretisch in Frage kommenden Faktoren zur Erklärung herangezogen, sondern lediglich der Einfluss eines besonders plausiblen Faktors auf das zu erklärende Phänomen geprüft, während andere Erklärungsfaktoren konstant gehalten werden.

²² Die Begriffe Erfolg und Scheitern beziehen sich also nicht auf die normative Beurteilung der Verfassung als solche, also wie die Annahme oder Nichtannahme eines neuen Dokuments mit Blick auf deren Auswirkung auf das politische System zu beurteilen ist oder ob sich die Verfassung bewährte oder nicht. Zur Unterscheidung zwischen einem rein formalen und einem substanziellen Erfolg von Verfassungsreformen siehe auch Behnke et al. 2011, 451f.

²³ Die Unterscheidung zwischen x- und y-zentrierten Designs liegt dabei quer zu der zwischen quantitativen und qualitativen Designs. Typischerweise impliziert qualitative Forschung mit einer geringen Anzahl an Fällen eine große Anzahl an Variablen. Aber x-zentrierte Designs zeigen, dass qualitative Forschung auch mit einer kleinen Anzahl an Fällen einen spezifischen Kausalzusammenhang überprüfen kann, ähnlich wie es für quantitative Forschung typisch ist.

Dieser Strategie liegt die Annahme zugrunde, dass große Rätsel besser gelöst werden können, wenn zunächst die große Fragestellung (hier: Frage nach Gründen für Scheitern oder Erfolg der Verfassungsgebung) auf eine spezielle Teilfrage heruntergebrochen (Frage nach dem Zustandekommen der Verfahrensregeln) und daraus eine Kausalhypothese (Entstehung der Verfahrensregeln haben Einfluss auf Ergebnis) abgeleitet wird, um so die große Frage zu beantworten (vgl. Ganghof 2005). Dadurch können am Ende generelle Aussagen darüber getroffen werden, unter welchen spezifischen Bedingungen Verfassungsgebungen erfolgreich sein können, d.h. es können auf Basis der empirischen Ergebnisse auch *scope conditions* (Bedingungen, unter denen der postulierte Zusammenhang gilt) formuliert werden.

Eine x-zentrierte Strategie ist aus mehreren Gründen sinnvoll. Erstens geht es der Arbeit nicht darum, das Scheitern oder den Erfolg der zwei Verfassungsgebungen umfassend und detailreich zu erklären, sondern nur darum, eine theoretisch hergeleitete Erklärung zu überprüfen. Zweitens hat sie den positiven Nebeneffekt, dass durch solch eine drastische Reduzierung der Anzahl der erklärenden Variablen das für die komparative Methode typische Problem von vielen Variablen, aber wenigen Fällen entschärft wird (vgl. Lijphart 1971, 686f.; Collier 1993, 112f.).

Über die grundsätzliche Forschungslogik hinaus folgt die Arbeit der „komparativen Methode“ (Lijphart 1971), d.h. sie ist als vergleichende Fallstudie bzw. Fallanalyse (siehe dazu Rohlfing 2009) mit zwei Fällen angelegt, anhand derer der kausale Zusammenhang zwischen der Entstehung der Verfahrensregeln und dem Ergebnis der Verfassungsgebung empirisch getestet wird. Ist die Hypothese korrekt, so müsste der Vergleich ergeben, dass das Scheitern der ersten Verfassungsgebung zwischen 1994 und 1998 und der Erfolg der zweiten 2010/11 damit erklärt werden kann, dass die Verfahrensregeln trotz der in beiden Fällen identischen Mehrheitsverhältnisse grundsätzlich anders gestaltet waren.

Ausgewählt wurden zwei Fälle, bei denen unter ähnlichen Rahmenbedingungen eine Varianz auf der abhängigen Variable besteht, d.h. in ähnlichen Kontexten das interessierende Phänomen, die Annahme einer neuen Verfassung, einmal vorliegt und einmal nicht. Diese Art der Versuchsanordnung, bei der möglichst ähnliche Fälle, jedoch mit einer Varianz auf der abhängigen Variable verglichen werden, wird als Anlage des *most similar systems design (MSSD)* bezeichnet. Diese spezielle Versuchsanordnung ermöglicht die Identifizierung einer oder mehrerer Ursachen für divergierende Ergebnisse auf eine quasi-experimentelle Weise, indem alle anderen, nicht mit der Hypothese im engen Zusammenhang stehende Einflussfaktoren konstant

gehalten und somit kontrolliert werden. (vgl. Przeworski und Teune 1985, 32ff., 38; Lauth et al. 2015, 61f.)

Da es sich bei den zwei Fällen zudem um zwei Fälle innerhalb eines Landes handelt, ist der Vergleich diachron angelegt. Auch wenn ein diachroner Vergleich durchaus methodologische Fallstricke birgt (vgl. Lauth et al. 2015, 25f.), hat er den entscheidenden Vorteil, dass alternative Erklärungsfaktoren besser kontrolliert werden können, da es sich bei den Fällen um die gleiche geographische Region handelt (vgl. Blatter et al. 2018, S. 225). So ist davon auszugehen, dass die grundlegenden kontextuellen Rahmenbedingungen tatsächlich weitestgehend konstant sind und somit eine bessere Vergleichbarkeit gegeben ist.

Natürlich ist die Annahme einer generellen Gleichheit von Fällen dennoch letztendlich immer eine „Illusion“, da die Gleichheit des Kontextes in MSSD-Forschungsdesigns ein Stück weit vom Forscher selbst konstruiert ist (vgl. Lauth et al. 2015, S. 64). Folglich sind trotz dessen, dass es sich um zwei Fälle innerhalb eines Landes handelt, erhebliche Differenzen zwischen den beiden nicht ausgeschlossen. So hat sich etwa das Parteiensystem zwischen 1994 und 2010 zweifellos geändert. Ebenso kann der Einwand hervorgebracht werden, dass die Einbettung in den internationalen Kontext 1994 ein anderer war, als 2010 (insb. NATO- und EU-Mitgliedschaften).

Was jedoch hinsichtlich der Forschungsfrage maßgeblich ist und die Annahme der Vergleichbarkeit begründet, ist die Gleichheit der Verfassungskontexte. Tatsächlich waren die konstitutionellen Ausgangspunkte fast identisch: In beiden Fällen war zum Zeitpunkt des Beginns der Verfassungsgebung die 1989/90 reformierte, jedoch nur als Interimslösung gedachte Verfassung in Kraft. Diese war sowohl 1994, als auch 2010 vollkommen funktionsfähig, weshalb die Akteure in beiden Fällen keinerlei Handlungs- und Einigungsdruck²⁴ unterlagen. Zudem war es in beiden Fällen die jeweils größere Partei innerhalb der Regierung, die das Verfassungsprojekt vorantrieb. Aufgrund der gemeinsamen Verfassungsbasis war auch die Verfassungsänderungsregel identisch: Sowohl 1994 als auch 2010 waren die Akteure nur durch die Maßgabe gebunden, dass für die Änderung der gültigen und implizit auch die Annahme einer neuen Verfassung lediglich die Zustimmung von Zweidrittel aller Parlamentsabgeordneten nötig ist. Die durch die Verfassung selbst definierte verfassungsändernde Mehrheit war somit identisch und

²⁴ Die Abwesenheit des Drucks aufgrund einer bereits vorhandenen Verfassung unterscheidet Verfassungsgebungen in bereits etablierten Systemen von solchen in Umbruchsituationen. Der Druck auf die Akteure, zu einer Einigung zu gelangen, wird in Systemen mit bereits bestehender Verfassung dadurch erheblich verringert, dass eine Nichteinigung lediglich den Weiterbestand des Status quo und nicht eine Rückkehr zum vorvertraglichen Zustand zur Folge hätte (vgl. Behnke 2009, 17f.). In den vorliegenden Fällen gab es also keinen Druck im eigentlichen Sinne. Das im zweiten Fall gelegentlich bemühte Krisenargument, also wonach in den Jahren zuvor eine tiefgreifende politische, wirtschaftliche und moralische Krise entstanden sei (so etwa Trócsányi 2011, S. 38), war mehr Vorwand zur Legitimierung der Verfassungsgebung und weniger tatsächlicher Auslöser.

in beiden Fällen verfügten die jeweils zwei die Regierung bildenden Parteien über diese alleine. Beide Regierungen agierten folglich unter ähnlichen verfassungsrechtlichen Ausgangsbedingungen, weshalb die unterschiedlichen Prozessausgänge umso erklärungsbedürftiger erscheinen.

Die Entscheidung für die Beantwortung der Forschungsfrage im Rahmen eines Vergleichs mit wenigen Fällen und der damit einhergehenden methodischen Entscheidung für qualitative Untersuchungsmethoden wird durch das Erkenntnisinteresse sowie die Ziele der Arbeit bestimmt. Fallorientierter Forschung geht es zunächst vorwiegend um die Analyse von Fällen um der Fälle willen (vgl. Ragin 2014, S. 36), d.h. der Erkenntnisgewinn über die konkreten Fälle an sich steht im Vordergrund. Oftmals sind es wahrnehmbare empirische Rätsel, aus denen sich die Fragestellungen solch fallorientierter Arbeiten ergeben. Auch die vorliegende Studie stellt in diesem Sinne solch eine problemfokussierte Arbeit dar, indem sie erst durch die empirisch überraschende Varianz der Ergebnisse der zwei Verfassungsgebungen motiviert ist. Aus diesem Grund besteht einer ihrer Ziele natürlich darin, tieferes Wissen über die Prozesse der zwei Verfassungsgebungen zu generieren und dem sich für Verfassungspolitik in Ungarn interessierenden Publikum neue empirische Erkenntnisse bereitzustellen. Eine tiefergehende Analyse der konkreten Ereignisse stellt bereits für sich genommen eine Forschungsleistung dar, weil die zwei Prozesse bisher nicht systematisch aufgearbeitet wurden.

Vergleichenden Fallanalysen geht es jedoch nicht nur um die reine Beschreibung der Fälle, sondern ebenso um die „Erzielung von kausaler Inferenz“ (Rohlfing 2009, S. 134). Das bedeutet, dass über die Generierung von empirischem Wissen hinaus auch ein theoretischer Beitrag geleistet werden soll, indem kausale Prozesse und Mechanismen, welche letztendlich ein bestimmtes Ergebnis verursachen, verfolgt werden (vgl. Gschwend und Schimmelfennig 2007, S. 24), um so am Ende theoretische Schlussfolgerungen über Wirkungszusammenhänge zu formulieren. Aufgrund der Rekonstruktion solcher theoretisch hergeleiteter Ursache-Wirkungszusammenhänge sind vergleichende Fallstudien daher immer auch kausalanalytisch (vgl. Ragin 2014, S. 36).

Entgegen der häufig geäußerten Kritik von Anhängern der statistischen Methode liegt so die Stärke von qualitativ-vergleichenden Studien eben darin, dass sie aufgrund der Tiefenbetrachtung von wenigen Fällen kausale Mechanismen aufdecken können, die einer Studie mit quantitativen Methoden verborgen bleiben würden. Natürlich wäre auch über die statistische Auswertung einer größeren Anzahl von Verfassungsgebungen mit unterschiedlichen Ergebnissen

eine Aussage hinsichtlich des Effekts von Verfahrensregeln auf die Ergebnisse der jeweiligen Verfassungsgebungsprozesse durchaus möglich. D.h. *ob* ein kausaler Zusammenhang zwischen Verfahrensregelsetzung und Ergebnis der Verfassungsgebung besteht, kann auch statistisch ermittelt werden, sofern die hierfür erforderlichen Daten vorliegen. *Wie* genau die Verfahrensregelsetzungen den Verfassungsaushandlungsprozess und schließlich das Resultat der Verfassungsgebung kausal beeinflussen, kann jedoch nur durch eine Schritt-für-Schritt-Nachzeichnung der Prozesse mithilfe qualitativer Untersuchungsmethoden ermittelt werden. Für die Rekonstruktion der konkreten kausalen Wirkmechanismen, welche am Ende ein bestimmtes Ergebnis verursachen, bietet sich somit ein Vergleich weniger Fälle mit qualitativen Methoden an, wodurch statt eines „Kratzens“ an der Oberfläche ein „Eintauchen“ in die Fälle möglich wird.

Eben weil mithilfe von qualitativer Forschung und insbesondere mithilfe (vergleichender) Fallstudien neue Mechanismen und Prozesse offengelegt werden können, dient die qualitative Forschung als „eine wichtige Quelle von theoretischen Innovationen“ (Blatter et al. 2007, S. 128); Fallstudiendesigns sind dabei besonders gut dazu geeignet, aus existierenden Theorien heraus konkrete Modelle zu entwickeln (ebd.). Genau dies leistet die Arbeit: Auf Basis eines bestimmten theoretischen Ansatzes entwickelt sie einen eigenen, innovativen Erklärungsansatz, der im Rahmen der Analyse einer ersten empirischen Überprüfung unterzogen wird. Auf diese Weise werden die zwei zu vergleichenden Fälle der Arbeit trotz des grundsätzlichen Interesses an den Fällen selbst gleichzeitig zu Werkzeugen bei der empirischen Überprüfung eines vermuteten theoretischen Zusammenhangs und des selbst entwickelten Erklärungsansatzes.

Die Implikationen dieser qualitativen Methode für den Forschungsprozess liegen dabei auf der Hand: Wie für qualitative Forschung üblich, ist der Zugang der Arbeit weder strikt deduktiv, noch strikt induktiv, sondern eine Kombination beider Verfahren, d.h. dass Empirie und Theorie fortwährend Bezug zueinander nehmen.

So ging die Identifizierung des rätselhaften empirischen Phänomens mit der konkreten empirischen Beobachtung einher, wonach – wie auch in den beiden Fällen – die Regeln des Verfahrens der Verfassungsgebung meist nicht explizit vorgegeben sind. Erst aus dieser Beobachtung heraus ergab sich die Vermutung, dass die Gestaltung der Verfahrensregeln im Vorfeld einen entscheidenden Einfluss auf die Ergebnisse der Verfassungsgebungen haben muss. Der Abgleich mit bestehenden Erklärungsmodellen zeigte dabei, dass der Entstehung von Verfahrensregeln als möglichem Einflussfaktor bisher keine Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Um folglich die induktiv gewonnene Vermutung in ein theoretisches Modell überführen zu können, wurde auf

den theoretischen Ansatz des distributiven RCI zurückgegriffen, mithilfe dessen die Schaffung von Verfahrensregeln durch eigeninteressierte und mit bestimmten Machtressourcen ausgestatteten Akteuren erklärt werden kann. Aus dem so entwickelten Erklärungsansatz wurde schließlich eine Hypothese dazu abgeleitet, unter welchen Bedingungen Verfassungsgebungen wahrscheinlich formal erfolgreich sind. Dieses selbst entwickelte Modell wurde dann auf die zwei Fälle angewendet, um die Forschungsfrage zu beantworten und gleichzeitig, um dieses erstmalig zu testen.²⁵

Der theoretische Beitrag zur Verfassungsforschung besteht folglich vorrangig in der oben benannten theoretischen Innovation sowie darin, dass auf Grundlage der empirischen Befunde im Anschluss der Analyse erste vorläufige Aussagen zur Auswirkung von Verfahrensregelsetzungen auf das Scheitern oder den Erfolg von Verfassungsgebungen formuliert werden können, die dann natürlich einer systematischen Überprüfung anhand weiterer Fälle bedürfen. Auch wenn die Generalisierbarkeit der Befunde auf Grundlage eines Fallvergleiches tendenziell niedriger ausfällt, als dies bei Studien mit einer großen Fallzahl der Fall wäre, stellt dies kein Defizit dar; im Gegenteil lädt dies dazu ein, den vorgeschlagenen Erklärungsansatz perspektivisch auf weitere Fälle anzuwenden und so weiteren Tests zu unterziehen.

3.2.2 Methode der Prozessanalyse

Mithilfe des gewählten theoretischen Ansatzes wird eine Erweiterung der üblichen Untersuchungsperspektive ermöglicht: Es wird nicht nur die *Verhandlung der Verfassung* selbst, sondern zunächst die *Verhandlung der Regeln der Verfassungsgebung* untersucht, welche in verfassungspolitischen Studien üblicherweise eine Blackbox bleibt. Anders ausgedrückt: Die Überprüfung des kausalen Zusammenhangs erfolgt über die Analyse zweier getrennter, aber miteinander verknüpfter Kausalmechanismen. Erst wird der Kausalmechanismus der Verfahrensregelsetzung, dann der der Verfassungsverhandlung untersucht.

Dafür wird innerhalb der zwei Vergleichsfälle eine Prozessanalyse (*process-tracing*) durchgeführt. Auch wenn unter dem Begriff mittlerweile diverse Ansätze firmieren (siehe dazu Siewert 2017), zielt diese Methode grundsätzlich darauf ab, die intervenierenden kausalen Prozesse zwischen der unabhängigen und der abhängigen Variablen zu identifizieren (vgl. George und Bennett 2005, S. 206). Es geht letztlich somit darum, die zeitliche Abfolge von Prozessen und

²⁵ Die Frage, ob ein aus den Fällen heraus entwickeltes Erklärungsmodell anhand eben dieser Fälle einer Überprüfung unterzogen werden darf, wird von Vertretern des quantitativen Zugangs anders beurteilt, als von denen des qualitativen Zugangs: Erstere beantworten die Frage mit Nein, Letztere mit Ja (vgl. Blatter et al. 2007, 138f.).

Mechanismen zu rekonstruieren (vgl. Blatter et al. 2007, S. 135), um die vollständige Kausalkette, an deren Ende das Ergebnis steht, empirisch nachzuweisen. Da die Studie eine x-zentrierte Perspektive einnimmt, zielt die Prozessanalyse dabei nicht darauf ab, das Zusammenwirken verschiedener gleichwertiger Erklärungsfaktoren detektivisch zu ermitteln, sondern will das Zusammenspiel der zwei Kausalmechanismen analysieren, um so den kausalen Effekt zwischen der Verfahrensregelsetzung und dem Ergebnis der Verfassungsgebung zu ermitteln.

Für die praktische Durchführung bedeutet dies, dass die Prozessanalyse über zwei separate, aber miteinander verknüpfte Analyseschritte erfolgt.

In einem ersten Schritt wird die *Phase der Verfahrensfestlegung* analysiert. Dazu wird ein theoriegeleitetes Mapping anhand der zwei operationalisierten Variablen des distributiven RCI Akteur (sowie Akteurskonstellation) und Regeln, vorgenommen. Hierbei wird untersucht, wer die aufgrund ihrer Machtausstattung relevanten Akteure der Regelsetzungen waren, wie sie die Verfahrensregeln festlegten und was für konkrete Regeln daraus am Ende hervorgingen. Bei diesem ersten Analyseschritt geht es darum, die Entstehung der Verfahrensregeln selbst zu erklären, wodurch die eigentlich unabhängige Variable der Arbeit, die Regeln, erst einmal selbst zum zu erklärenden Phänomen werden. Die Akteure bzw. die Akteurskonstellation werden folglich zur unabhängigen Variable, da unter der Bedingung, dass die Verfahrensregeln nicht rechtlich fixiert oder bis auf wenige Vorgaben zumindest nicht spezifiziert sind, es die mit ähnlichen oder eben unterschiedlichen Machtressourcen ausgestatteten Akteure selbst sind, die diese festlegen.

Hervorzuheben ist, dass es hierbei nicht um eine reine Identifizierung und Deskription der Akteure und Regeln geht, sondern vor allem um die *Erklärung* der Erschaffung dieser Regeln durch die Akteure. Zur Beantwortung der Fragestellung reicht es eben nicht aus, die entstandenen Sets an Verfahrensregeln lediglich zu referieren, sondern es müssen die Umstände ihrer Entstehung – konkret die jeweils herrschende Machtverteilung zwischen den Akteuren bei deren Festlegung – analysiert werden, da nur auf diese Weise nachvollziehbar wird, warum die Regeln am Ende so gestaltet waren, wie sie gestaltet waren.

In einem zweiten Schritt werden dann die *Verfassungsverhandlungen* anhand dieser festgelegten Verfahrensregeln selbst Gegenstand der Betrachtung. Dabei werden die Verfahrensregeln, wie in Studien zu Verfassungsgebungen oder Verfassungsreformen üblich, als unabhängige Variable gefasst. Um den Kausalzusammenhang zwischen diesen und den Ergebnissen der Verfassungsgebung zu überprüfen wird also untersucht, wie die vorher etablierten Verfahrensregeln im Prozess angewendet wurden und wie sich diese im Prozessverlauf auswirkten. Es geht

vorrangig darum zu ermitteln, wie die Regeln die Macht im Prozess verteilten, wie sich dies auf die inhaltlichen Verhandlungen auswirkte sowie ob sich die Akteure stets an diese hielten oder ob sie, wie der distributive RCI annehmen lässt, bei Bedarf Regeländerungen initiierten. Der zweite Analyseschritt ist folglich der, welcher die Kausalität zwischen einem konkreten Set an Verfahrensregeln und den unterschiedlichen Prozessausgängen und somit die Hypothese der Arbeit prüfen kann.

Das Vorgehen in diesem zweiten Schritt ist dabei zwar in dem Sinne theoriegeleitet, als dass es auf den aus dem distributiven RCI abgeleiteten Annahmen zum Umgang von Akteuren mit den Verfahrensregeln fußt, dabei allerdings bewusst keine spezifischen Analysekriterien formuliert werden, um so induktive Einsichten generieren und damit das Potenzial qualitativer Forschung voll ausschöpfen zu können. Dieses relativ offene Herangehen erlaubt es, möglichst alle beobachtbaren Auswirkungen der Regeln im Prozess zu erfassen.

Die folgende Tabelle stellt die zwei Analyseschritte noch einmal in tabellarischer Form dar.

Tabelle 1: Die Analyseschritte im Überblick

| | Unabhängige Variable | Abhängige Variable |
|---|-----------------------------------|--|
| Analyseschritt 1: Verfahrensfestlegung | Akteure bzw. Akteurskonstellation | Verfahrensregeln |
| Analyseschritt 2: Verfassungsverhandlung | Verfahrensregeln | Prozess und Ergebnis der Verfassunggebung = formaler Erfolg oder Scheitern |

3.2.3 Daten und Analysetechnik

Die Untersuchung stützt sich auf eine extensive, systematische Dokumentenanalyse. Den Textkorpus bildeten vorwiegend parlamentarische Primärquellen wie Ausschuss- und Plenarprotokolle, Drucksachen wie Gesetzentwürfe sowie Resolutionen, und im geringeren Umfang auch nichtparlamentarische Primärquellen wie die zwei Regierungsprogramme und die Parteienprogramme.

Eine der zentralen Herausforderungen stellte hierbei die Beschaffung der Primärquellen für den ersten Fall dar. Während alle Plenarprotokolle ab 1990 über die Homepage des ungarischen

Parlaments frei zugänglich sind, konnten die Ausschussprotokolle dieser ersten Verfassungsgebung bis Februar 2016 nur in der Bibliothek des ungarischen Parlaments auf formlosen Antrag eingesehen und ausschließlich vor Ort bearbeitet werden.²⁶ Eine erste Einsicht sowie Auswertung der Dokumente erfolgte daher im November 2014 sowie schließlich noch einmal im Februar 2016. Für eine genauere Aufarbeitung der Dokumente war deren Bereitstellung in digitaler Form über die Homepage des Parlaments ab 2016 von zentraler Bedeutung.

Tatsächlich wurden für die vorliegende Arbeit zum ersten Mal sämtliche Ausschuss- und Plenarprotokolle beider Verfassungsgebungen vollständig erschlossen und aufgearbeitet. Der Umfang der Ausschussprotokolle belief sich für beide Verfassungsgebungsprozesse auf über 4000 Seiten: 80 Protokolle des Hauptausschusses sowie der ad hoc eingesetzten Unterausschüsse mit einem Umfang von über 3800 Seiten im ersten, sowie 13 Ausschussprotokolle mit knapp 230 Seiten im zweiten Fall. Hinzu kamen noch über 2100 Seiten Plenarprotokolle, wobei etwa 840 Seiten auf den ersten und ca. 1270 Seiten auf den zweiten Fall entfielen. Allein diese Quellen bildeten somit einen Textkorpus von ca. 6100 Seiten.

Die Auswertung der Quellen zielte darauf ab, bestimmte Abläufe, Prozesse, Aktionen und Reaktionen der Akteure sowie Konfliktlinien zu rekonstruieren. Konkret wurden in einem ersten Schritt alle, für den jeweiligen Verfassungsgebungsprozess einschlägigen Dokumente – Ausschuss- und Plenarprotokolle, parlamentarische Resolutionen, Gesetzesentwürfe – in einem Paket gebündelt. Diese zwei Dokumentenpakete wurden in einem zweiten Schritt jeweils getrennt einer qualitativen Inhaltsanalyse unterzogen. Die Inhaltsanalyse erfolgte systematisch, indem sie sich an dem vorher spezifizierten theoretischen Modell orientierte. Folglich wurden die Verfahren in jeweils zwei Teilprozesse gegliedert und diese einzeln analysiert: Zunächst die *Aushandlung des Verfahrens* und anschließend die *Verfassungsaushandlung anhand der vorher etablierten Regeln* mitsamt etwaiger Regelanpassungen im laufenden Verfahren und deren Konsequenzen. Hierbei wurden alle Dokumente einzeln gesichtet, mit Blick auf die Fragestellung und das Erkenntnisinteresse wichtige Textpassagen exzerpiert und so das Dokument auf seine wichtigsten Kernereignisse reduziert. Die einzelnen Prozesse wurden anschließend inhaltlich bewertet und diese Bewertungen für die Analyse schriftlich festgehalten. In einem letzten Schritt wurden die Ergebnisse der einzelnen Teilprozesse beider Verfassungsgebungen gegenübergestellt, um so die Unterschiede zwischen den Prozessen herauszuarbeiten.

²⁶ Dieser erschwerte Zugang zu den Quellen ist womöglich eine Erklärung dafür, warum zu diesem Verfassungsgebungsprozess bislang so wenig Forschung betrieben wurde und somit die vorliegende Arbeit die erste ist, welche die Protokolle im Rahmen eines wissenschaftlichen Projekts vollständig aufgearbeitet hat.

In einer späteren Phase des Forschungsprozesses, nach Abschluss der Analyse der Primärquellen, wurden zudem ergänzend Zeitungsartikel hinzugezogen. Diese Sekundärquellen waren notwendig, weil an manchen Stellen die Informationslage aufgrund von fehlender oder nur weniger Primärquellen nicht hinreichend war und diese Informationslücken eine Rekonstruktion der Ereignisse erschwerten. Dies traf besonders auf den ersten, bereits knapp zwei Jahrzehnte zurückliegenden und noch in das Zeitalter der analogen Medien fallenden Verfassungsgebungsprozess zu. Im Gegensatz zum Prozess 2010/11 konnte hier nicht einfach auf die Online-Ausgaben der wichtigsten Tages- und Wochenzeitungen zurückgegriffen werden, sondern es mussten gedruckte Tageszeitungen durchsucht werden. Ausgewählt wurden dazu zwei der größten Qualitätszeitungen, die linksliberale *Népszabadság* sowie die eher konservative *Magyar Nemzet*, welche sodann im Zeitraum von Mai 1994 bis März 1998 systematisch durchsucht wurden.

Die Phase, für die eine Ergänzung mithilfe der Zeitungsartikel besonders wichtig war, war die der Verfahrensverhandlungen im ersten Fall, weil diese nicht in öffentlichen Aushandlungssphären verliefen, sondern meist in mehr oder weniger informellen Gesprächsrunden, über die keine Protokolle veröffentlicht wurden, über deren Resultate die Beteiligten die Presse jedoch regelmäßig informierten. Die Kombination des vorhandenen Primärdatenmaterials mit den Sekundärquellen ermöglichte so eine genauere Rekonstruktion der Intentionen und Handlungen der Regelsetzer.

Zusätzlich wurden im Februar und März 2016 neun Einzelinterviews mit ehemals an den Prozessen beteiligten Akteuren anhand eines halbstandardisierter Leitfadenfragebogens durchgeführt.²⁷ Bei der Auswahl der Interviewpartner waren zwei Kriterien maßgeblich: Erstens sollten es Abgeordnete sein, die ordentliche Mitglieder der zuständigen Ausschüsse waren und somit nicht einfach nur als Stellvertreter der regulären Mitglieder oder gar nur über die Plenarsitzungen punktuell an den Verfassungsdiskussionen beteiligt waren. Zweitens sollte möglichst jeweils ein Vertreter jeder Fraktion interviewt werden.

Angefragt wurden schließlich insgesamt zwölf Personen, von denen sich zehn positiv zurückmeldeten, wobei ein Interviewpartner aus gesundheitlichen Gründen später nicht mehr zur Verfügung stand. Zwei der Interviewten waren zudem in beiden Verfassungsgebungsprozessen als reguläre Ausschussmitglieder vertreten und konnten für beide Prozesse interviewt werden.

²⁷ Für den ersten Verfassungsgebungsprozess waren dies: Mihály Bihari (MSZP), Péter Hack (SZDSZ), Gábor Fodor (SZDSZ), István Balsai (MDF) und László Salamon (erst MDF, dann Fidesz). Für den zweiten: László Salamon (zu dem Zeitpunkt KDNP), István Balsai (zu dem Zeitpunkt Fidesz), Gergely Gulyás (Fidesz), Csaba Gyüre (Jobbik), Gergely Bárándy (MSZP) und András Schiffer (LMP). Eines der Interviews wurde erst später, im März 2016 per Skype, ein anderes Interview zudem schriftlich durchgeführt.

Die Interviews wurden letztendlich jedoch aus mehreren Gründen nicht alle gleichermaßen und zudem nicht systematisch, sondern nur selektiv, als ergänzende Hintergrundinformationsquellen berücksichtigt. Erstens konnten nur einige Interviews aufgenommen und transkribiert werden, während zu den anderen nur Gesprächsprotokolle angefertigt werden konnten. Zweitens änderte sich die Fragestellung der Arbeit nach der Durchführung der Interviews noch einmal entscheidend, womit sich die Relevanz der aus den Interviews gewonnenen Informationen verringerte. Drittens war der Einbezug der Interviews in die Analyse insofern nicht unproblematisch, als dass einige der Interviewpartner stark erkennbar dem Einfluss subjektiver Faktoren unterlagen. So waren die Beteiligten der ersten Verfassungsgebung generell wesentlich „auskunftsfreudiger“ als die der zweiten, was besonders auf die Vertreter der Regierungsparteien zutraf. Dies kann damit erklärt werden, dass zum Zeitpunkt der Interviews die MSZP und SZDSZ nicht mehr, Fidesz und KDNP jedoch noch immer die Regierungsverantwortung hatten oder die Beteiligten sogar selbst Teil der Regierung waren. Aus diesem Grund waren die Interviews mit den Beteiligten der ersten Verfassungsgebung wesentlich ergiebiger, während die Interviews mit den maßgeblichen Akteuren der zweiten Verfassungsgebung vergleichsweise wenig neue Erkenntnisse lieferten; es zeigte sich eine gewisse Scheu, zu viel Informationen über dieses politische Ereignis preiszugeben oder gar wertend zu kommentieren. Oft waren die Antworten auf bestimmte Fragen Standardantworten, die so auch in Zeitungsinterviews zu finden waren. Zudem bestehen aufgrund der Tatsache, dass der Prozess bereits zwei Jahrzehnte zurücklag, mitunter Zweifel an der Verlässlichkeit der Aussagen der Beteiligten des ersten Falls. So kam es etwa zu konkurrierenden Aussagen dazu, wer einen bestimmten Vorschlag bezüglich des Verfassungsgebungsverfahrens in die Diskussion einbrachte.

Insgesamt wurden somit die Interviews mit den Beteiligten der ersten Verfassungsgebung stärker berücksichtigt, als die der zweiten, allerdings auch nur mit ergänzendem Charakter.

4 Empirische Analyse: Die Verfassungsgebungen von 1994-1998 und 2010/11

Im vorliegenden Kapitel erfolgt die Durchführung der Analyse der zwei Untersuchungsfälle auf Basis des entwickelten Erklärungsansatzes der Arbeit. Deren Ziel ist es, den postulierten kausalen Zusammenhang zwischen der Art der Regelsetzung und den Ergebnissen der Verfassungsgebungsprozesse zu überprüfen. Waren es tatsächlich die Verfahrenssetzungsmodi, die letztendlich die Varianz auf der abhängigen Variable verursachten?

Die Überprüfung dieses Zusammenhangs erfolgt in zwei getrennten analytischen Schritten. Um den ersten Schritt durchführen zu können, erfolgt zunächst die Operationalisierung der zwei Variablen Akteur bzw. Akteurskonstellation sowie Regeln. Drei Teilfragen soll das auf dieser Basis durchgeführte theoriegeleitete Mapping beantworten: Wer waren gemäß ihren Machtressourcen die tatsächlich an der Verfahrensfestlegung beteiligten Akteure? Wie erfolgte diese Verfahrensfestlegung konkret? Welche Regeln und damit Verfahrensdiseins gingen aus diesen Prozessen hervor?

Das Erkenntnisziel des zweiten Untersuchungsschrittes kann zusammenfassend auf folgende drei Teilfragen heruntergebrochen werden: Welche Machtkonstellationen und damit individuelle Handlungsspielräume etablierten die konkreten Verfahrensregeln für die Verfassungsgebung? Wie nutzten die beteiligten Akteure die Regeln und die sich daraus ergebenden Handlungsspielräume mit Blick auf die inhaltliche Gestaltung des Verfassungstextes sowie mit Blick auf Regeländerungen? Wie trugen die Regeln zum Scheitern oder Erfolg der zwei Verfassungsgebungen bei?

4.1 Operationalisierung der abhängigen und unabhängigen Variablen für das Mapping

Abgeleitet aus dem distributiven RCI bilden zunächst die Akteure bzw. die Akteurskonstellation die unabhängige und die institutionellen Regeln die abhängige Variable. Im Folgenden werden diese operationalisiert und somit für das Mapping verwendbar gemacht.

a) Akteure und Akteurskonstellation

Für die Untersuchung wird unter dem Begriff des Akteurs *die im Parlament vertretenen politischen Parteien* gefasst. Damit setzt die Analyse nicht auf der Ebene des individuellen Akteurs, sondern auf der des Kollektivakteurs Partei an.

Die Wahl der Partei als Analyseeinheit (*unit of analysis*) ist aus mehreren Gründen sinnvoll. Erstens sind moderne Demokratien ohnehin „Parteiendemokratien“ (siehe Bukow et al. 2015), in denen die politischen Parteien im Zentrum der Entscheidungsprozesse stehen. Dies trifft besonders auf parlamentarische Regierungssysteme zu, in denen die Regierungen von den Fraktionen der regierungsbildenden Parteien gestützt werden und die Konfliktlinie so zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien verläuft (vgl. Steffani 1983). Da Verfassungen überwiegend von den Legislativen verhandelt und verabschiedet werden (vgl. Lorenz 2015, S. 758), jedoch der dort stattfindende politische Wettbewerb sich primär zwischen den Parteien abspielt, sind auch bei Verfassungsgebungen die Parteien, insbesondere die Regierungsparteien, die Schlüsselakteure (vgl. Contiades und Fotiadou 2013, 425f.; siehe auch Martin und Rasch 2013). Zweitens wurden in beiden Fällen die Regierungen und die sie stützenden parlamentarischen Zweidrittelmehrheiten von zwei Parteien gestellt. Die Wahl der Analyseeinheit Partei anstatt z.B. der Regierung ermöglicht die Berücksichtigung des Umstands, dass Regierungen keine monolithischen Einheiten sind, sondern von mehreren Parteien gebildet werden können, die sich durch ideologische sowie programmatische Differenzen auszeichnen und trotz gemeinsamer Regierungsverantwortung weiterhin im politischen Wettbewerb miteinander um Stimmen konkurrieren. Gerade auch bezüglich der künftigen Verfassung können sich Konflikte aus unterschiedlichen Vorstellungen und Präferenzen ergeben, welche erst auf der Analyseebene der Partei erfasst werden können. Drittens setzt sich der Kollektivakteur Partei aus in dessen Sinne handelnden individuellen Mitgliedern zusammen. Der Akteur Partei erfasst somit immer auch automatisch die die Partei konstituierenden individuellen Mitglieder, wie etwa Parteivorsitzende, Abgeordnete der Partei im Parlament oder gar Regierungsmitglieder inklusive des Regierungschefs. Dies ist insofern wichtig, als dass nie die ganze Partei an einem politischen Entscheidungsprozess beteiligt ist, sondern immer nur ein Teil dieser, welcher als Delegierter abhängig vom Mandatstyp mehr oder weniger stark im Auftrag seines Auftraggebers handelt.²⁸ Auf diese Weise können auch individuelle Akteure erfasst werden, die nur indirekt, d.h. über die Mitgliedschaft in ihrer Partei, nicht aber direkt am Prozess beteiligt sind, diesen aber dennoch beeinflussen können (z.B. Regierungschef).

Ergänzt wird das Konzept des Akteurs zudem mit dem der Akteurskonstellation, bei der es sich per Definitionem um die Vielzahl der an der Interaktion beteiligten Akteure mit ihren Präferenzen, Strategien und Intentionen handelt (vgl. Scharpf 2000, S. 87). Dieser Begriff wird zusätzlich eingeführt, da Akteure üblicherweise nicht in Isolation agieren, sondern sich in Interaktion

²⁸ Zu Delegationen und Delegationsproblemen siehe Czada 1997; Benz 2007.

mit anderen Akteuren befinden und dieser Umstand durch das Konzept der Akteurskonstellation analytisch erfassbar wird. Zudem kann dadurch auch die für die vorgeschlagene Erklärung so essentielle Machtdimension mit einbezogen werden, da die Machtausstattung eines Akteurs erst in Relation zu den anderen an der Interaktion ebenfalls beteiligten Akteuren messbar wird. Konkret erfasst die Akteurskonstellation somit *alle tatsächlich am Prozess beteiligten Parteien*.

In den vorliegenden Fällen bilden die jeweiligen Regierungsparteien die relevanten Akteurskonstellationen, weil sie über die laut Verfassung notwendige Zweidrittelmehrheit und damit auch über die Macht verfügten, die Verfahrensmodalitäten der Verfassungsgebung zu bestimmen. Sie allein waren aufgrund ihrer Machtausstattung befugt zu entscheiden, wer am Verfassungsgebungsprozess mitwirken durfte. Allerdings müssen diejenigen, die die Regeln festlegen können, nicht notwendigerweise identisch sein mit denen, die die Verfassung schließlich verhandeln: Die Parteien der Akteurskonstellation als Regelsetzer können über die konkreten Regeln die Akteurskonstellation im Verfassungsgebungsprozess ausweiten oder verengen. Zudem können Akteure zwar formal in die Verhandlungen einbezogen werden, ohne jedoch aufgrund ihrer tatsächlichen Machtausstattung über substanziellen Einfluss zu verfügen. Aus diesen Gründen werden allein die *tatsächlich am Prozess beteiligten Parteien* berücksichtigt.

b) Institutionelle Regeln bzw. Verfahrensregeln

Gemäß der im theoretischen Kapitel bereits erläuterten Definition sind Institutionen „[...] *die Spielregeln einer Gesellschaft oder (...) die von Menschen erdachten Beschränkungen menschlicher Interaktion*“ (North 1992, S. 3). Die vorliegende Arbeit fasst unter dem Begriff der institutionellen Regeln bzw. Verfahrensregeln der Verfassungsgebung alle, zumeist im Vorfeld des Verfassungsgebungsprozesses vereinbarten oder festgelegten *formalen, also schriftlich gefassten Regeln, die das Verfahren der Verfassungsgebung regulieren*. Diese institutionellen Regeln bzw. Verfahrensregeln der Verfassungsgebung können durch die Verfassung selbst, durch Gesetze, parlamentarische Geschäftsordnungen oder sonstige schriftlich gefasste und über rechtsverbindlichen Charakter verfügende Vereinbarungen vorgegeben werden.

Ergänzend können *informelle Regeln* hinzutreten, die zwar nicht durch rechtskräftige Dokumente geregelt sind, sondern lediglich auf Absprachen zwischen den Akteuren beruhen, aber dennoch verhaltensregulierend wirken. Informelle Regeln sind dabei von *Regelverletzungen* zu unterscheiden, da informelle Regeln keine formalen Regeln brechen, sondern nur ergänzen.

4.2 Theoriegeleitetes Mapping: Die Entstehung der Verfahrensregeln

In beiden Fällen bildeten die jeweiligen Regierungskoalitionen die relevanten Akteure, da laut Bestimmung des § 24 (3) der alten Verfassung der Republik Ungarn (sog. Gesetz Nr. XX von 1989) zu deren Änderung und implizit auch zu ihrer Ablösung eine Mehrheit von Zweidritteln aller (nicht nur der anwesenden) Parlamentsabgeordneten notwendig war und beide Regierungen aufgrund der Stärke ihrer parlamentarischen Fraktionen diese verfassungsändernde Mehrheit eben allein stellten. 1994 verfügte die neu formierte Koalition aus der Ungarischen Sozialistischen Partei (MSZP) und dem Bund Freier Demokraten (SZDSZ) über 72 Prozent der Sitze im Parlament, 2010 die Koalition aus Fidesz und Christdemokratischer Volkspartei (KDNP) über 68 Prozent.

Da es abgesehen von dieser einen Vorgabe keine weiteren, weder konstitutionell noch einfachgesetzlich normierten Verfahrensbestimmungen zur Durchführung von Verfassungsänderungen bzw. Verfassungsneuschöpfungen gab, waren es auch die zwei Regierungsparteien, also im ersten Fall die MSZP und SZDSZ, im zweiten Fall Fidesz und KDNP, welche zugleich befähigt waren, allein über die weiteren Modalitäten und Verfahrensregeln des Prozesses zu entscheiden. Wie die Parteien der Akteurskonstellation die Freiheit zur Regelsetzung nutzten bzw. nutzen konnten und welche Verfahrensvorgaben daraus resultieren, ist Gegenstand des Mappings.

Um zu verstehen, unter welchen Bedingungen die regierungsbildenden Parteien das Verfahren ausarbeiteten, wird zunächst die Binnenausgestaltung der Akteurskonstellation, also das Verhältnis zwischen den jeweils zwei Parteien mit Blick auf deren Machtverteilung und Präferenzen näher betrachtet. Dafür werden konkret die Koalitions- bzw. Regierungsbildungsumstände geschildert und die daraus resultierende Machtverteilung innerhalb der Regierungsbündnisse analysiert. Zwar sind die internen Machtverhältnisse der Regierungsbündnisse nicht expliziter Teil der Fragestellung der Arbeit, aber dennoch hochrelevant für das Verständnis der Regelsetzungsprozesse und der daraus hervorgehenden Verfahrensregeln. Anschließend werden die konkreten Regelfestlegungsprozesse untersucht, aus denen die den Verfassungsgebungsprozess anleitenden Verfahrensregeln hervorgingen.

4.2.1 Fall 1: Aushandlung der Verfahrensregeln

Im Juli 1994 formierte sich im Zuge der zweiten freien Parlamentswahlen nach dem Übergang zur Demokratie eine Regierungskoalition aus MSZP und SZDSZ. Zwar verfügte die MSZP mit 54,14 Prozent der Sitze allein über eine absolute Mehrheit im Parlament, jedoch strebte sie die Bildung einer übergroßen Koalition mit der SZDSZ an (Arato 1994, S. 27). Der designierte Ministerpräsident Gyula Horn begründete dies wie folgt in einem Interview:

„Wir wollen trotz der absoluten Mehrheit in einer Koalition regieren. Ich gehe davon aus, daß wir dem Bund der Freien Demokraten ein entsprechendes Angebot unterbreiten, da sich unsere Programme in vielen Punkten ähneln. Durch eine sozialliberale Koalition könnte eine breite demokratische Basis geschaffen werden. Wir wollen einen lebhaften Dialog mit der Gesellschaft führen, einen neuen politischen Stil praktizieren.“
(Der Spiegel 1994)

Das Streben nach einer Koalition hatte pragmatische Gründe: Erstens brauchte die MSZP als rechtliche Nachfolgerin der ehemaligen Staatspartei *MSZMP* (*Ungarische Sozialistische Arbeiterpartei*) einen Koalitionspartner aus den Reihen der ehemaligen Regimegegner, um ihr Image als Regimeparteinachfolgerin abzustreifen (Bihari 1995, o.S.). Zweitens wurde im In- und Ausland ob des Wahlsieges der MSZP eine sozialistische „Restauration“ und Rückkehr zu einer planwirtschaftlich geprägten Wirtschaftspolitik befürchtet (vgl. Interviews Hack 2016; Bihari 2016). Eine Koalition mit einer antikommunistischen Partei bot der MSZP daher die Möglichkeit, ihre demokratische Legitimation zu stärken und zugleich ein Zeichen der eigenen Machtbeschränkung durch eine freiwillige Kooperation zu setzen, um so Befürchtungen antidemokratischer Bestrebungen zu zerstreuen. Die Auswahl an möglichen Koalitionspartnern war beschränkt, da bis auf die SZDSZ die anderen zwei Regimewechslerparteien MDF und Fidesz sowie die historischen Parteien KDNP und FKGP – die bereits vor der kommunistischen Machtübernahme existierten und sich im Zuge des Systemwechsels wiedergegründet hatten – ein Bündnis mit der MSZP ablehnten (vgl. Bihari 1995, o.S.).

Die Koalitionsoption war jedoch sowohl in der MSZP als auch in der SZDSZ parteiintern hochgradig umstritten. Eine der großen Befürchtungen von Teilen der SZDSZ war, aufgrund der Übermacht des Koalitionspartners ihre eigene Programmatik in der Regierung nicht durchsetzen zu können (Interview Hack 2016), während Teile der MSZP wiederum die Kosten solch einer rechnerisch unnötigen Koalition scheuten. In den parteiinternen Diskussionsprozessen fiel

letztendlich die Entscheidung dennoch zugunsten einer Koalition aus, da diese für beide Seiten mehr Vorteile brachte als kein Bündnis.²⁹

Das Verhältnis zwischen MSZP und SZDSZ war jedoch durch ein tiefes Misstrauen gekennzeichnet, welches sich in den Koalitionsverhandlungen (und später in der Art der Verhandlung über die Regeln der Verfassungsgebung) niederschlug (vgl. Bihari 1995, o.S.). Für dieses Misstrauen waren vordergründig zwei Gründe ursächlich. Erstens verbündeten sich mit MSZP und SZDSZ zwei Parteien, die sich nur wenige Jahre zuvor im Transformationskonflikt – d.h. dem Konflikt zwischen der Regimepartei und den nach Ablösung des alten Regimes strebenden Regimeopposition³⁰ - gegenüberstanden. Dies führte auf beiden Seiten zu einem latenten Grundmisstrauen mit Vorurteilen und der Neigung zur Geringschätzung des anderen (vgl. Interviews Bihari 2016; Hack 2016). Zweitens gab es markante ideologisch-programmatische Unterschiede: Während SZDSZ als liberale Partei für eine liberale Wirtschaftspolitik mit geringer staatlicher Regulierung und den Ausbau von Freiheitsrechten stand, strebte die MSZP im Gegenteil mehr Zentralisierung und den Ausbau des Sozialstaates auch durch Verankerung sozialer Grundrechte in der Verfassung an. Wie weiter unten noch gezeigt wird, erstreckten sich die Präferenzunterschiede auch und besonders auf die Ausgestaltung der künftigen Verfassungs- und Institutionenordnung.

Der institutionelle Ausdruck dieses Misstrauens wurde die über Wochen ausgehandelte Koalitionsvereinbarung, in der sich der starke Bedarf der SZDSZ nach einer „Übersicherung“, d.h. weitreichenden institutionellen Absicherungen gegenüber dem mächtigen Partner, zeigte (vgl. Bihari 1995, o.S.). Die Delegiertenversammlung der SZDSZ war nur bereit gewesen, einer Koalition zuzustimmen, sofern die MSZP folgende Bedingungen akzeptierte: Erstens, dass nur solche Gesetzesvorhaben auf die Regierungsagenda gelangten, die beide unterstützten; zweitens, dass die SZDSZ gegenüber dem Partner in allen Angelegenheiten über ein Vetorecht verfügte und drittens, dass einer ihrer Minister nach dem deutschen Vorbild Hans-Dietrich Genschers in der Regierung Helmut Kohls die Kompetenzen eines – verfassungsrechtlich nicht vorgesehenen – stellvertretenden Ministerpräsidenten bekam (vgl. Pető 1995, o.S.). Da die MSZP einerseits zwar rein rechnerisch keinen Partner zum Regieren brauchte, jedoch unbedingt eine Koalition wollte, und andererseits die restlichen Parteien eine Koalition mit ihr ablehnten,

²⁹ Auf die konkreten Gründe soll hier nicht weiter eingegangen werden. Siehe dazu Bihari 1995; Pető 1995; Ripp 1995.

³⁰ Siehe zum Transformationskonflikt Kitschelt 1992.

kam der SZDSZ als wesentlich kleinerer Partei eine relativ starke Verhandlungsposition zu, durch die sie die Bedingungen der Zusammenarbeit vorgeben konnte.

Die im Juni 1994 unterzeichnete Koalitionsvereinbarung enthielt schließlich folgende koalitionsinterne Garantiemechanismen: Erstens eine Zustimmungspflicht beider Partner in allen Angelegenheiten und damit ein Vetorecht beider. Zweitens die Schaffung des Postens eines stellvertretenden Regierungschefs mit weitreichenden Befugnissen, welcher von der SZDSZ gestellt wurde. Der Ministerpräsident wurde damit verpflichtet, alle inhaltlichen und personellen Entscheidungen im Vorfeld mit dem Vizeministerpräsidenten abzustimmen. Drittens wurde ein sog. Koalitionsrat geschaffen, welcher öffentlich tagte und Konflikte bzw. Meinungsverschiedenheiten klären sollte und im Konsens entscheiden musste. Viertens wurde vereinbart, dass alle Gesetzesinitiativen und Änderungsanträge das Einverständnis beider Fraktionen brauchten, womit das „Vorbeiregieren“ am Koalitionspartner unmöglich wurde. (MSZP und SZDSZ 1995) All diese Garantien führten zu einer faktisch starken Begrenzung der Macht des Ministerpräsidenten und verliehen dem kleinen Koalitionspartner im Verhältnis zu seinem Anteil an Parlamentsmandaten – 69 Mandate, knapp 18 Prozent – eine überdurchschnittlich große Macht (vgl. Bihari 1995, o. S.; Pető 1995, o. S.). Es wurde somit eine *relative Machtsymmetrie* zwischen den Koalitionspartnern etabliert, wodurch es der größeren Partei unmöglich wurde, Entscheidungen an der SZDSZ vorbei zu treffen.

Mit Formierung dieser Regierungskoalition erlangten die zwei Parteien MSZP und SZDSZ zusammen eine verfassungsgebende Zweidrittelmehrheit im Parlament sowie das damit einhergehende Recht, den konkreten Fahrplan für die Verfassungsgebung auszuarbeiten.

Über die Notwendigkeit zur Schaffung einer neuen Verfassung herrschte damals ein parteienübergreifender Konsens: Fünf der sechs ins Parlament eingezogenen Parteien hatten dies als explizites Ziel in ihren Wahlprogrammen verankert. Die Sozialisten, das Ungarische Demokratische Forum (MDF), die Kleinlandwirtpartei (FKgP), die Christlich-Demokratische Volkspartei (KDNP) sowie der Bund Junger Demokraten (Fidesz) wollten allesamt die am Runden Tisch 1989 totalrevidierte, aber nur als Provisorium gedachte Verfassung von 1949 ablösen, da dies unmittelbar nach dem Systemwechsel, in der Legislaturperiode zwischen 1990 und 1994 nicht erfolgt war. Eine Verfassungsgebung wurde zu einer Art Kollektivziel der Parteien, weil

sie allesamt das aus den Umständen ihres Zustandekommens resultierende formale Legitimationsdefizit³¹ der geltenden Verfassung als große Bürde des neuen Verfassungsgefüges erachteten (Bos 2004, S. 258).

Einzig der Koalitionspartner SZDSZ strebte in seinem Wahlprogramm weder eine formal noch inhaltlich neue Verfassung an. Da dies jedoch für die MSZP eines der wichtigsten inhaltlichen Vorhaben darstellte, verpflichteten sich die Koalitionspartner in ihrer Koalitionsvereinbarung zur Schaffung einer neuen Verfassung. Dabei machten sie bereits früh von ihrer aufgrund der parlamentarischen Mehrheit gegebenen Freiheit zur Bestimmung des Verfahrens gebrauch und verankerten sowohl im Koalitionsvertrag, als auch im Regierungsprogramm die inhaltlichen Eckpfeiler der neuen Verfassung sowie einige wenige Grundprinzipien des Verfahrens.

Als inhaltliche Anforderung wurde die grundsätzliche Beibehaltung des existierenden Institutionensystems mit einigen Modifizierungen festgelegt, so etwa die Reduzierung der Anzahl der Zweidrittelgesetze, die Regulierung der Finanzen durch die Verfassung sowie deren Stabilisierung durch Erhöhung der institutionellen Hürden für Verfassungsänderungen (Zustimmung zweier aufeinander folgender Parlamente zu einer Verfassungsänderung). Sensible Punkte, also bei denen erhebliche inhaltliche Präferenzdifferenzen bestanden, wie etwa der Wahlmodus des Staatspräsidenten oder die Stärkung des Sozialstaates, klammerten die Regierungsparteien aus. Hinsichtlich der Eckpfeiler des Verfahrens war ein 27-köpfiger Parlamentsausschuss vorgesehen, welcher sich an den parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen orientieren (17 Sitze für die Regierungs- und zehn für die Oppositionsfraktionen) und durch den Justizminister geleitet werden sollte. Dem Gremium wäre die Aufgabe der Ausarbeitung der Verfassung zugekommen, welche dann per Referendum bestätigt werden sollte.³² (MSZP und SZDSZ 1995; A Magyar Köztársaság Kormánya 1994, 121f.). Die Regierungsverordnung Nr. 2078/1994 (VIII. 29) konkretisierte die Fristen (Erstellung des Konzepts bis zum 30. April 1995, des Textes bis zum 30. Oktober 1995 und Bestätigung durch Referendum bis zum 10. Dezember 1995) und übertrug dem Justizminister und seinem Ressort die Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfes sowie die Koordination der fachlich-wissenschaftlichen Vorbereitungsarbeiten.

Dieses zwar nur in seinen Grundzügen festgelegte Verfahren war so gestaltet, dass die Akteurskonstellation erhalten geblieben wäre, d.h. dass die zwei Parteien MSZP und SZDSZ allein

³¹ Die formale Legitimation einer Verfassung bezieht sich auf die rechtsstaatlich-demokratische Weise ihres Zustandekommens, während sich die empirische Legitimation auf „ihre Fähigkeit, gesellschaftliche Konflikte und Probleme fair und effektiv zu lösen“ bezieht (Merkel 2010, S. 113).

³² Während die Koalitionsvereinbarung für das Referendum eine Frist bis zum August 1995 setzte, enthielt das Regierungsprogramm nur noch die Bestimmung „zweite Jahreshälfte 1995“.

die Verfassung hätten verhandeln und verabschieden können. Aufgrund der Sitzverteilung im Ausschuss wären die Regierungsparteien im Vergleich zu ihrer 72-prozentigen Mehrheit im Parlament mit einer knapp 63-prozentigen Mehrheit leicht unterrepräsentiert, während die Opposition im Verhältnis zu ihrer tatsächlichen Stärke im Parlament von 27,64 Prozent mit 37,03 Prozent im Ausschuss leicht überrepräsentiert gewesen wäre. Damit wären die zwei Regierungsparteien jedoch noch immer die Schlüsselakteure gewesen.

Sofern nichts Anderes bestimmt worden wäre, hätte dieses Verfahren allerdings auch eine Dominanz der MSZP gegenüber dem Koalitionspartner bedeutet, weil im Ausschuss die für reguläre Parlamentsausschüsse vorgesehene absolute Mehrheitsregel (d.h. 50+1) gegolten hätte. Da die Sozialisten allein die absolute Mehrheit im Ausschuss stellten, hätten sie alle Entscheidungen auch ohne den Koalitionspartner SZDSZ treffen können. Die MSZP-Dominanz wäre zudem faktisch noch aufgrund der Leitung des Ausschusses durch den MSZP-Justizminister Pál Vastagh gestärkt worden. Insgesamt sahen diese ursprünglichen Pläne somit ein Verfahren vor, in dem die MSZP im Ausschuss dominiert hätte, im Plenum jedoch die Zustimmung beider Regierungsparteien zur Verabschiedung der Verfassung zwingend erforderlich gewesen wäre. Die Opposition wäre zwar formal im Ausschuss repräsentiert gewesen, hätte aber aufgrund der Mehrheitsverhältnisse weder über substanzielle Mitsprache, geschweige denn über ein Veto-recht verfügt.

Die Koalitionspartner als Initiatoren der Verfassungsgebung hatten sich zwar früh auf diesen rudimentären Verfahrensplan verständigt, jedoch war von Beginn an deutlich, dass diesbezüglich ein erheblicher koalitionsinterner Verhandlungsbedarf bestand; insbesondere die Frage, wer den Verfassungsentwurf anfertigt, kristallisierte sich als zentraler Konfliktpunkt heraus (Interview Bihari 2016). Dies zeigte auch die Tatsache, dass die Etablierung eines verfassungsvorbereitenden Ausschusses im Regierungsprogramm im Gegensatz zur Koalitionsvereinbarung nur noch „empfohlen“ wurde.

Tatsächlich sollte dieses Verfahren nie in Kraft treten, sondern durch ein anderes, von allen sechs im Parlament vertretenen Parteien auf Augenhöhe verhandeltes Verfahren ersetzt werden. Ausschlaggebend für diese Abkehr vom ursprünglichen Procedere war der Koalitionspartner SZDSZ, welcher grundsätzlich andere inhaltliche sowie prozedurale Vorstellungen hinsichtlich der Verfassungsgebung hegte. Im Gegensatz zur MSZP sah die SZDSZ im Wahlsieg keinen Wählerauftrag zur Verfassungsgebung, da die Koalition nicht einmal zusammen tatsächlich

zwei Drittel aller Wählerstimmen erhalten hatte (vgl. Interview Hack 2016) und die verfassungsändernde Mehrheit lediglich eine *manufactured majority* aufgrund des Disproportionseffekts des ungarischen Wahlsystems war. Aus diesem Grund lehnte sie eine Verfassungsgebung durch die Exekutive bzw. die Ministerialbürokratie ab und forderte eine rein parlamentarische Verfassungsgebung (vgl. Interview Bihari 2016). Zudem schloss sie von Beginn an auch eine Verfassungsgebung durch die zwei Regierungsparteien allein kategorisch aus (z.B. sümegi 1995), nicht zuletzt, weil sie ein Verfahren unter Beteiligung der Opposition aufgrund der politischen Verhältnisse und den internationalen Befürchtungen einer autoritären Restauration als angemessener erachteten (vgl. Interview Hack 2016). Alles in allem strebte die SZDSZ somit im Vergleich zur MSZP ein wesentlich inklusiveres Verfahren an und brachte bereits im Sommer 1994, noch vor Abschluss der Koalitionsverhandlungen, den Vorschlag in die öffentliche Diskussion ein, das Quorum von Zweidritteln zu erhöhen (vgl. Magyar Nemzet 1994). Durch ihr per Koalitionsvereinbarung zustehendes Vetorecht in allen Angelegenheiten innerhalb der Koalition befand sie sich hierbei in einer äußerst starken Machtposition, welche zudem noch weiter informell dadurch gestärkt wurde, dass die MSZP unbedingt eine neue Verfassung schaffen wollte und sie dazu zwingend die Zustimmung der SZDSZ benötigte. Diese Situation spielte den Liberalen in die Hände, waren sie doch damit in der Lage, die Entscheidungen der MSZP bezüglich des Verfassungsprojekts zu blockieren und Modifizierungen zu erwirken, während Letzterer letztendlich keine Alternative blieb, als auf die Verfahrenspräferenzen der SZDSZ Rücksicht zu nehmen. Auf diese Weise drängte der kleinere den größeren Koalitionspartner zu einem inklusiveren Verfahren, d.h. in dem nicht allein die zwei Regierungsparteien die neue Verfassung verhandeln sollten.

Dieses Streben nach Inklusivität war in erster Linie wahrscheinlich strategisch motiviert. Es zeichnete sich von Beginn an deutlich ab, dass die zwei Regierungsparteien hinsichtlich der Inhalte der künftigen Verfassung und des Institutionensystems durch handfeste Differenzen gekennzeichnet waren. Während die Sozialisten zum Lager der „Reformer“ gehörten, gehörten die Liberalen zum Lager der „Bewahrer“ des 1989/90 etablierten Systems. Die Gruppe der Bewahrer bildeten die ehemaligen Regimegegnerparteien MDF, Fidesz und SZDSZ, welche in den Verhandlungen am Runden Tisch 1989 sowie in einer zweiten Reformwelle 1990³³ das

³³ Der sog. „Antall-Tölgyessy“-Pakt von 1990. Dies war ein temporäres Zweckbündnis bestehend aus der größten Regierungspartei MDF sowie der größten Oppositionspartei SZDSZ. Dessen gemeinsames Ziel war es, die am Runden Tisch totalrevidierte und dadurch von Kompromissen durchzogene Verfassung noch stärker zugunsten der Präferenzen der ehemaligen Regimegegnerparteien zu verändern. Dies betraf insbesondere die Reduzie-

Verfassungssystem maßgeblich mitgestaltet und sich in zentralen Konfliktpunkten gegenüber der MSZMP, später MSZP, durchgesetzt hatten. Dies waren insbesondere Punkte wie der indirekt gewählte, mittelstarke Staatspräsident, der starke Regierungschef nach deutschem Vorbild sowie das Einkammerparlament. Aufgrund dieser hochgradigen Präferenzrealisierung während des Umbruchs und der relativen Zufriedenheit mit dem entstandenen System strebten sie 1994 lediglich eine „konservative Verfassungsgebung“ (Kis 1994) an, also einen Verfassungsreformprozess, in dem das etablierte System möglichst erhalten bleiben und nur wenige und dabei pfadabhängige Veränderungen durchgeführt werden sollten.³⁴ Auf der anderen Seite standen die „Reformer“, allen voran die MSZP sowie die zwei historischen Parteien KDNP und FKgP, deren Präferenzen im aktuellen konstitutionellen Arrangement nur ungenügend abgebildet waren und die sich zusätzlich in die Untergruppen der moderaten sowie der radikalen Reformer aufspalteten. Während die radikale Reformerin FKgP einen vollständigen Umbau des Systems hin zu einem Präsidialsystem anstrebte (und damit in der Konstellation der sechs Parlamentsparteien vollkommen isoliert war), stimmten die moderaten Reformer MSZP und KDNP mit den Bewahrern darüber ein, das parlamentarische Regierungssystem beizubehalten. Jedoch strebten sie Änderungen genau in den Punkten an, bei denen sie 1989/90 unterlagen, so in erster Linie bei der Direktwahl des Staatspräsidenten, der Schaffung einer zweiten Parlamentskammer oder zumindest eines funktionalen Äquivalents zur Repräsentation bestimmter sektoraler Interessen und dem Ausbau der sozialen Grundrechte.³⁵

Diese Präferenzkonstellation aus Nachfolgerin der ehemaligen Regimepartei und historischen Parteien einerseits versus ehemalige Regimegegnerparteien andererseits entsprach der Konstellation am Runden Tisch 1989 und verdeutlichte, dass die Koalitionspartner hinsichtlich ihrer Vorstellungen in entscheidenden Punkten der künftigen Verfassungsordnung inkompatibel waren. Während die MSZP für stärkere Abweichungen vom 1989/90 etablierten Verfassungssystem bzw. die Revision einiger Grundsatzentscheidungen des Systemwechsels plädierte, so für die Einführung der Direktwahl des Staatspräsidenten, eine Schwächung des Regierungschefs, eine Stärkung des Parlaments sowie eine Stärkung der sozialen Grundrechte und Staatsziele

rung der hohen Anzahl von Gesetzen, die eine parlamentarische Zweidrittelmehrheit erforderten und die Stärkung des parlamentarischen Regierungssystems sowie dessen Ausbau nach Vorbild der deutschen Kanzlerdemokratie.

³⁴ Was jedoch nicht bedeutet, dass sie alle Änderungen ablehnten. Gerade in Punkten, wo sich der Kompromiss des Runden Tisches in der Praxis als problematisch erwiesen hatte (z.B. Wahlsystem), befürworteten sie Modifizierungen.

³⁵ Siehe hierzu Lakatos 1995, o.S. sowie die Wahlprogramme der Parteien: MDF 1994, 57f.; Fidesz 1994, 24ff.; MSZP 1994, S. 217-232; KDNP 1994, S. 38; FKGP 1993, S. 12-14.

(MSZP 1994, S. 217-232), wollte die SZDSZ diese Grundsatzentscheidungen des Systemwechsels, für die sie in mehreren Konfliktrunden selbst gekämpft hatte, verteidigen und beibehalten. Für die SZDSZ war das Leitprinzip der Verfassungsgebung der Erhalt, nicht die Demontage des bereits Geschaffenen (vgl. Interview Hack 2016).

Das SZDSZ-Ziel der Bewahrung des 1989/90 erschaffenen Verfassungssystems war allerdings wegen der faktischen Dominanz der MSZP bei einer weitgehenden Marginalisierung der vier Oppositionsparteien im Rahmen des ursprünglich geplanten Verfassungsgebungsverfahrens nicht möglich. Sie konnten das etablierte Verfassungssystem nur dann vor gravierenden Änderungen schützen, wenn sie Alliierte außerhalb des Regierungsbündnisses hätten. Um dies zu erreichen, musste das Verfassungsgebungsverfahren inklusiver gestaltet werden, um die Oppositionsparteien, zu denen große inhaltliche Schnittmengen bestanden, einzubinden und so das Übergewicht der MSZP insgesamt zu reduzieren. Hinter der Bestrebung eines inklusiver gestalteten Prozesses stand so zweifellos auch die pragmatische Erkenntnis der Liberalen, ihr inhaltliches Ziel unter dem ursprünglich angedachten Verfahren kaum oder gar nicht realisieren zu können.³⁶

Unterstützt wurde die Position der Liberalen von den Oppositionsparteien, welche ihrerseits sehr früh ihre Stimmen gegen die Verfassungspläne erhoben, da sie das Aufkommen einer „Verfassungsdiktatur“ (Népszabadság 1994a; Arato 1994, S. 29) bzw. einer „Verfassungskrise“ (Fekete Gy. 1994) fürchteten: Sie befürchteten einen Missbrauch der verfassungsgebenden Mehrheit durch die Regierungsfaktionen – bzw. die MSZP – und wollten folglich verhindern, dass die Regierungsmehrheit allein, ohne substanzielle Einbindung der Opposition die bestehende Verfassungsstruktur umbaut. Geeint durch dieses Ziel waren sich die oppositionellen Parteien daher schon bald in ihrer Forderung nach Garantien seitens der Regierungsmehrheit im Vorfeld der Verfassungsgebung einig.

Die treibende oppositionelle Kraft dahinter war die vormalige Regierungspartei, das Ungarische Demokratische Forum (MDF) (vgl. Lakatos 1995, o.S.). Das Forum forderte konkrete Verhandlungen über die Modalitäten der Verfassungsgebung zwischen allen sechs im Parlament vertretenen Parteien sowie die Einstellung aller Verfassungsänderungspläne seitens der Regierung während der laufenden Verhandlungen (vgl. K. J. T. 1994). Diese Gespräche sollten

³⁶ Ähnlich interpretierte der damalige MDF-Delegierte Salamon die Zustimmung der Regierungsparteien zu einem konsensualen Verfahren: Ausschlaggebend seien die koalitionsinternen Differenzen bezüglich der Verfassung gewesen, da das vorgeschlagene Verfahren diese Konflikte in einer „breiteren Dimension“ abbilden und deren Gewicht reduzieren konnte (vgl. Interview Salamon 2016).

die Voraussetzung für die Partizipation der Opposition im Prozess sein und gleichzeitig sicherstellen, dass deren Beteiligung an der Verfassungsausarbeitung selbst keine reine Formsache blieb (vgl. Interview Salamon 2016). Diesen Forderungen schlossen sich bald nicht nur die anderen beiden Oppositionsparteien Fidesz und KDNP, sondern auch die selbst für ein inklusiveres Verfahren plädierende regierende SZDSZ an.

Die MSZP zögerte hingegen zunächst, den Gesprächen zuzustimmen. Da für sie die Schaffung einer neuen Verfassung ein Kernanliegen war, aber die qua Koalitionsvereinbarung über ein Veto verfügende SZDSZ die oppositionellen Forderungen unterstützte, blieb der Parteispitze letztendlich aber keine Alternative, als in solche Gespräche einzuwilligen. Zudem war die Partei weiterhin bestrebt, ihr Image als Nachfolgerin der sozialistischen Staatspartei durch Demonstration von „Demokratiefähigkeit“ und Kooperationswillen abzulegen und wollte daher den Eindruck vermeiden, gegen den Willen der Systemwechslerparteien eine neue Verfassung aufoktroyieren zu wollen (vgl. Arato 1994, S. 30; Interview Bihari 2016). Gerade dem Ministerpräsidenten Gyula Horn, der ansonsten nicht in die Verfassungsgebung involviert war, war klar, dass langfristige Ziele wie die Mitgliedschaft in der Nato und der Europäischen Union nur zu erreichen sind, wenn er bzw. seine Partei die vorhandene Machtfülle nicht ausnutzt und sich selbst beschränkt (vgl. Interview Hack 2016).

Mit ihrer Zustimmung zu Gesprächen über das Verfahren mit der Opposition gaben die zwei Regierungsparteien ihre exklusive, sich aus ihrer Mehrheit sowie der Nichtregelung des Verfahrens ergebende Freiheit zur einseitigen Festlegung der Verfahrensregeln auf. Die Parteien, die über die notwendige verfassungsgebende Zweidrittelmehrheit verfügten und somit theoretisch auch die Regeln setzen konnten, entsagten ihrem Recht zur autoritativen *Regelfestlegung* und bezogen stattdessen die vier weiteren im Parlament vertretenen Parteien in eine *Regelaushandlung* mit ein, wodurch sie die Akteurskonstellation, den Kreis der tatsächlich an der Verfahrensaushandlung beteiligten Parteien, ausweiteten. Dies veränderte den Modus der Verfahrensfestlegung, indem alle sechs Parteien auf Augenhöhe in die Gespräche involviert wurden und allesamt gleichermaßen über ein Veto verfügten. So kam es zu einer klassischen Verhandlung und damit zu einer Situation der *relativen Machtsymmetrie* zwischen allen sechs beteiligten Parteien in der Phase der Verfahrensfestlegung.

Die sog. Sechsparteienverhandlungen fanden zwischen Oktober 1994 und Mai 1995 statt und wurden von den Fraktionsspitzen geführt. Zwei gemeinsame Grundforderungen von Fidesz, MDF und KDNP bildeten die Grundlage der Gespräche: Erstens eine Garantie dafür, dass die

Koalition die Verfassung nicht ohne Zustimmung der Opposition verabschiedet und zweitens, dass ein Parlamentsausschuss zur Hauptarena des Prozesses wird (vgl. Sereg 1995b). Diese Grundpositionen wurden im Folgenden sukzessive ergänzt und mit konkreten Verfahrensvorschlägen unterfüttert. Die SZDSZ schlug ein „Verfassungsänderungsmoratorium“ vor, also dass es bis zur Annahme der neuen Verfassung keine Änderung der aktuellen Verfassung geben sollte (vgl. Népszabadság 1994b). Das Forum wollte den Verfassungsentwurf nicht als Regierungs- sondern als gemeinsamen Entwurf mehrerer Fraktionen ins Parlament einbringen und schlug die Zustimmung von mindestens fünf Parteien als Vorbedingung einer parlamentarischen Beratung des Entwurfs vor (vgl. Bednárík 1995). Des weiteren forderte MDF die Zustimmung von mindesten fünf Fraktionen, um Änderungen am Entwurf vorzunehmen (vgl. F. Gy. A. 1995). Fidesz schlug eine Anhebung der für eine Annahme der Verfassung notwendigen Mehrheit auf Vierfünftel vor (vgl. S. N. 1995a).

Auf diese Weise wurde eine schrittweise Annäherung über die Spielregeln der Verfassungsgebung erzielt und bald standen deren prozedurale Eckpunkte fest:

- Nicht der Justizminister, sondern der Parlamentspräsident sollte den Ausschuss leiten;
- Der Ausschuss sollte paritätisch besetzt werden, d.h. jede Fraktion über gleichviele Sitze verfügen;
- Änderungsanträge zum Verfassungsentwurf sollten ausschließlich von den Fraktionen oder der Regierung eingebracht werden dürfen;
- die Einigung auf ein Verfassungsänderungsmoratorium sowie
- das Erfordernis der Zustimmung von mindestens fünf der sechs Fraktionen zu einem Änderungsvorschlag. Bei Verfehlung dieses Quorums sollte die Regelung der alten Verfassung übernommen werden. (vgl. Sereg 1995b; F. Gy. A. 1995) Auf den letzten Punkten einigten sich die Parteien, weil sie den Verfassungsgebungsprozess trotz des sich abzeichnenden Konsenszwanges nicht unnötig in die Länge ziehen wollten (vgl. cs. h. 1995).

Die Verfahrensregelaushandlung lief mit Unterstützung des Koalitionspartners SZDSZ somit auf eine starke Beschränkung der Macht der Regierungsfaktionen, besonders der großen Regierungspartei MSZP hinaus. Aus diesem Grund stand die sozialistische Partei- und Regierungsspitze dem Verlauf der Regelsetzung zunehmend skeptisch gegenüber, weshalb der Koalitionspartner von der Partei sogar öffentlich ein „Umdenken“ forderte (vgl. sümegi 1995).

Die MSZP zögerte einerseits, weil diese Verfahrensforderungen ganz klar mit ihren ursprünglichen Plänen kollidierten und andererseits, weil für sie kaum nachvollziehbar war, Parteien,

die in den Parlamentswahlen lediglich wenige Prozente erzielt hatten, mit einer über eine absolute Mehrheit verfügenden Partei verfahrensrechtlich gleichzustellen (vgl. Interview Bihari 2016). Sie wollte folglich einer zu starken Begrenzung ihrer parlamentarischen Macht im Prozess durch zumindest einige, ihre Position stärkende Elemente begegnen. Dieses Bestreben mündete schließlich in der Endphase der Verhandlungen im März 1995 in einem Veto und damit einer Blockade des Abschlusses der Verhandlungen durch die MSZP, nachdem das Parteipräsidium gegenüber der Fraktionsführung die Empfehlung ausgesprochen hatte, die Vereinbarung über das Verfahren nicht zu unterschreiben (vgl. Sereg 1995c) und Nachbesserungen zu fordern. Die Fraktionsspitze kam dieser nach und begründete den Schritt mit verschiedenen Argumenten, u.a. mit der bereits gefällten Entscheidung der FKgP, die Vereinbarung auch nicht zu unterzeichnen, wodurch eine neue Situation entstanden sei und die Vereinbarung überdacht werden müsse (vgl. Sereg 1995c; Magyar Nemzet 1995a).³⁷

Die Opposition warf der MSZP in den Medien gar eine reine „Machtpolitik“ (S. N. 1995b) vor; sie wolle aus der gemeinsamen Regelsetzung ausscheren und die Verfassungsgebung dominieren. Diese Vermutung erfuhr zusätzlich dadurch Aufwind, dass Justizminister Vastagh wenige Tage zuvor seinen eigenen Verfassungsentwurf öffentlich als inhaltliche Grundlage der künftigen Verfassung präsentiert hatte, ohne diesen Schritt vorher mit dem Koalitionspartner abzustimmen (vgl. Interview Hack 2016). Der Justizminister wurde so teilweise persönlich für die Blockade verantwortlich gemacht (vgl. Fekete Gy. 1995).

Indem die SZDSZ die von der MSZP geforderten grundlegenden Nachbesserungen am Regelpaket explizit und öffentlich ablehnte, wurde im Zuge dieses Vetos noch deutlicher, dass die Koalitionspartner bei der Setzung der Verfahrensregeln unterschiedliche Positionen vertraten und dass der Konflikt um den Umfang der oppositionellen Partizipationsrechte im Prozess nicht lediglich einer zwischen Oppositions- und Regierungsparteien war, sondern mitten durch das Koalitionsbündnis verlief. Wie bereits in der Diskussion um die Aufnahme der Gespräche selbst war es der MSZP allerdings wiederholt nicht möglich, durch ihr Veto das Verfahren stärker zum eigenen Vorteil auszugestalten, da sie auf die Unterstützung von SZDSZ angewiesen war: Diese konnte das Projekt der Verfassungsgebung aufgrund ihres koalitionsinternen Vetorechts

³⁷ Die Kleinlandwirtpartei hegte von Beginn an sowohl mit Blick auf das Verfahren, als auch die Inhalte gänzlich andere Präferenzen bezüglich der Verfassungsgebung als die anderen fünf. Auf diese Weise isoliert, initiierte sie ab Februar 1995 eine Unterschriftensammlung für eine Volksabstimmung, in der die Bürger noch vor Beginn der Verfassungsgebung über folgende, verfassungsrelevante Punkte abstimmen sollten: die Direktwahl des Staatspräsidenten samt einer Ausweitung seiner Kompetenzen zulasten des Regierungschefs, ein Recht auf staatliche Förderung der ersten Wohnung und des ersten Arbeitsplatzes von jungen Erwachsenen sowie ein neues Rentengesetz (vgl. Kukorelli 2009, o. S.).

im Zweifel einfach ganz scheitern lassen, da dieses für sie ohnehin nachrangig war. So drohte der SZDSZ-Delegationsleiter Hack im Laufe der Verfahrensgespräche, seine Partei würde der Verfassung die Zustimmung verweigern, falls die MSZP einen Verfahrensvorschlag vorlegt, der nicht auf dem Konsensprinzip beruht (vgl. sümegi 1995) und wiederholte dies noch einmal nach dem Veto der MSZP (vgl. moldoványi 1995a). Daher blieb der MSZP lediglich die Wahl zwischen der Akzeptanz der vereinbarten Regeln oder einem vollständigen Scheitern des Vorhabens.

Die sozialistische Führung gab schließlich ihre Blockade auf³⁸, nachdem die anderen Parteien ihrerseits zumindest kleinere Zugeständnisse an sie signalisierten. In diesem Sinne fand im März und April eine letzte Nachverhandlungs- bzw. Nachbesserungsrunde statt, welche sich besonders um die Frage der verbindlichen Fristen der Verfassungsgebung drehte. Die Sozialisten hegten Zweifel an den Intentionen der Opposition und forderten eine Konkretisierung des Zeitplans, um so Bemühungen der Opposition, die Verfassungsgebung über die Legislaturperiode hinaus zu verzögern, einen Riegel vorzuschieben (vgl. moldoványi 1995b; Magyar Nemzet 1995b).³⁹

Die Zustimmung der MSZP zu einem auf diese Weise leicht modifizierten Verfahrensrahmen ebnete schließlich den Weg für die Unterzeichnung der Politischen Vereinbarung im Mai 1995, welche die Ergebnisse über die Verhandlungen der Regelsetzung beinhaltet.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass aufgrund der institutionalisierten symmetrischen Machtverteilung zwischen MSZP und SZDSZ bzw. konkreter aufgrund des koalitionsinternen Vetorechts der SZDSZ Letztere eine Ausweitung der an der Verfahrensfestlegung beteiligten Parteien erreichen und somit verhindern konnte, dass die MSZP das Verfahren vorgibt. Zwar führte SZDSZ als Argument für die Bestrebung zur Inklusion der oppositionellen Parteien das Streben nach sehr demokratischen Verfahrensregeln an. Mit Blick auf die Erwartung der Theorie sowie vor dem Hintergrund der erheblichen inhaltlichen Präferenzunterschiede zur MSZP bot diese Strategie der Partei jedoch vor allem die Möglichkeit, die eigene inhaltliche Position

³⁸ Nach Aussagen Biharis überzeugte er seine Partei schließlich damit, dass bei der Schaffung der neuen, endgültigen Verfassung des Landes eine Situation vermieden werden müsse, welche die aus den nächsten Wahlen siegreich hervorgehende Partei nutzen könne, um die Rechtmäßigkeit der Verfassung anzuzweifeln (vgl. Interview Bihari 2016).

³⁹ Ein weiteres Zugeständnis war, dass der Text der Vereinbarung nicht nur auf die geplante Änderung der Verfassung und der parlamentarischen Geschäftsordnung, sondern auch auf den Parlamentsbeschluss zur Etablierung des Ausschusses verweisen sollte (vgl. Zs. A. 1995).

durch die Einbindung weiterer Akteure zu stärken. Das „scheue“ Verhalten der MSZP war wiederum auf die internationale Erwartung zurückzuführen, dass die Partei ihren erheblichen Machtvorsprung nicht weiter maximiert (vgl. Interview Hack 2016). Auf diese Weise wurde das die Verfassungsgebung anleitende Regelwerk nicht autoritativ durch eine dominante Partei oder Regierungsparteien einseitig vorgegeben, sondern war das Ergebnis eines Aushandlungsprozesses aller im Parlament vertretenen Parteien.

Konkret einigten sich die Akteure auf ein ganzes Netz an Regeln im Sinne von „nested rules“ (Goodin 1996, S. 23), welche über vier Stufen der Rechtshierarchie verteilt waren. Die mehrstufige Normierung sollte einerseits den Verbindlichkeitsgrad der Regeln steigern und diese damit gleichzeitig unterschiedlich schwer änderbar machen. Andererseits ergaben sich die Regelungen der unteren Ebenen erst aus den Bestimmungen der jeweils darüber liegenden Regelungsebenen, weshalb die höherrangigen Normierungen erst die Bedingungen für die Regelungen auf den niedrigeren Ebenen schufen.

Das erste Dokument war die *Politische Vereinbarung zwischen den sechs Parlamentsfraktionen vom 4. Mai 1995*. Diese interfraktionelle politische Vereinbarung, welche von der Fraktionsführung der Parteien MSZP, SZDSZ, MDF, Fidesz und KDNP, nicht aber von der FKgP unterzeichnet wurde, bildete die Basis des Regelsets der Verfassungsgebung und beinhaltete folgende Übereinkünfte:

- Da die Vereinbarung kein rechtsverbindliches Dokument, sondern lediglich eine politische Zielvereinbarung war, sollte durch jeweils eine Änderung der aktuellen Verfassung sowie der parlamentarischen Geschäftsordnung anhand gemeinsam formulierter Textvorschläge (wobei die konkreten Textentwürfe bereits als Anlage an die Vereinbarung angehängt waren) das Verfahren auch rechtlich abgesichert werden (siehe unten). Ebenso wurde die Aufstellung eines „verfassungsvorbereitenden“ Parlamentsausschusses gemäß gemeinsamem Vorschlag vereinbart.
- Bis zur Verabschiedung der neuen Verfassung, spätestens aber bis zum Ende der Legislaturperiode sollte eine Modifizierung der gültigen Verfassung nur anhand der vereinbarten Regeln der Verfassungsgebung selbst erfolgen dürfen.
- Ebenfalls bis zur Annahme der neuen Verfassung, spätestens aber bis zum Ende der Legislaturperiode, sollten die für den Zweck modifizierten Verfassungs- sowie Geschäftsordnungspassagen nicht mehr geändert werden dürfen, um die Garantien der oppositionellen Beteiligung bei der Verfassungsgebung aufrechtzuerhalten.

- Die Vereinbarung enthielt zudem eine Klausel, wonach die Schaffung der neuen Verfassung schnellstmöglich erfolgen sollte, jedoch nicht zulasten der für inhaltliche Einigungen und für eine gründliche gesetzgeberische Arbeit notwendigen Zeit.
- Des Weiteren wurde auf den Inhalt bezogen vereinbart, dass überall dort, wo die für einen Beschluss notwendige Mehrheit verfehlt wird, die Regelung der alten Verfassung maßgeblich ist. (Vereinbarung über die Schaffung einer neuen Verfassung vom 04.05.1995)

Die Einigung, parallel zur Verfassungsgebung durchgeführte Verfassungsänderungen nur mit den vereinbarten Regeln zu verhandeln, wurde zudem mit dem von der SZDSZ vorgeschlagenen informellen Grundsatz des sog. Verfassungsänderungsmoratoriums ergänzt. Demzufolge sollte während der ganzen Verfassungsgebung grundsätzlich auf Änderungen der aktuellen Verfassung verzichtet werden. Das Moratorium beruhte allerdings nur auf einer mündlichen politischen Absprache und war nirgends, nicht einmal in der politischen Vereinbarung selbst, formal fixiert. Insofern stellte die Regel, wonach Verfassungsänderungen anhand des etablierten Verfassungsgebungsverfahrens durchzuführen sind, eine Absicherung für den Fall etwaiger künftiger Verfassungsänderungen dar.

Gemäß der Vereinbarung wurde anschließend per *Verfassungsänderung* (Gesetz Nr. XLIV von 1995, Magyar Közlöny Nr. 44, 01.06.1995) der neue § 24, Absatz 5 in die Verfassung eingefügt, wonach der Parlamentsbeschluss, welcher die detaillierten Verfahrensregeln des Prozesses regelt, mit der Mehrheit von Vierfünfteln der Abgeordneten verabschiedet werden muss.⁴⁰ Dadurch wurde der Opposition ein Zustimmungsrecht bei der Verfahrensausgestaltung mit Verfassungsrang eingeräumt. Das Verfassungsänderungsgesetz enthielt dabei eine genaue Bestimmung zu ihrer Gültigkeit: Die Regelung sollte automatisch mit Ablauf der Legislaturperiode des 1994 gewählten Parlaments außer Kraft treten. Die Vierfünftelregel war somit als *sunset clause* mit einer explizit begrenzten Gültigkeit konzipiert.

Auf Basis dieser Verfassungsänderung nahm das Parlament mit der Mehrheit von Vierfünfteln schließlich den *Parlamentsbeschluss Nr. 62/1995 (VI.17) über die Änderung der parlamentarischen Geschäftsordnung von 1994* an. Der Beschluss ergänzte die parlamentarische Geschäftsordnung mit einem gesonderten Abschnitt zur Verfassungsgebung und war ebenso wie

⁴⁰ Die von Fidesz geforderte Anhebung des Mehrheitserfordernisses für eine Verfassungsänderung bzw. eine neue Verfassung auf Vierfünftel wurde zwar nicht übernommen, aber dieses erhöhte Quorum auf diese Weise dennoch in das Regelwerk eingebunden.

die Verfassungsänderung als sunset clause konzipiert. Dieser Abschnitt selbst enthielt alle konkreten Regeln zur Zusammensetzung und Funktionsweise des Verfassungsausschusses sowie weitere verfahrensrelevanten Vorgaben:

- Die Ausarbeitung der neuen Verfassung und somit die Unterbreitung des Verfassungsentwurfs wurde explizit dem neu einzurichtenden temporären Verfassungsausschuss übertragen, dessen Mandat mit Annahme der neuen Verfassung oder mit dem Ende der Legislaturperiode erlöschen sollte. Mit dieser „miniverfassungsgebenden Versammlung“ (Hack zitiert in Heti Világgyűlés 1995) wurde das Parlament zum expliziten Verfassungsgeber.
- Der Ausschuss sollte zunächst einen Prinzipienentwurf und schließlich einen Verfassungsentwurf unterbreiten, wobei ihm inhaltliche Vorgaben auferlegt wurden: Erstens sollte er die bereits bestehenden Menschenrechte und deren Durchführgarantien „vervollkommen“ und zweitens die Grundlagen des entstandenen Institutionensystems möglichst bewahren. Dies kann als eine explizite Verpflichtung der Akteure auf Reformen entlang des etablierten Pfades gedeutet werden: Die neue Verfassung sollte modernisiert und kohärenter werden, jedoch ohne pfadbrechende institutionelle Veränderungen.
- Der 24-köpfige Ausschuss sollte gemäß dem Paritätsprinzip funktionieren: Jede Partei konnte vier Mitglieder in das Gremium delegieren, wobei in den Abstimmungen jede Delegation über nur eine Stimme verfügen sollte. Das bedeutete, dass jede Partei unabhängig von ihrer eigentlichen parlamentarischen Stärke über ein gleiches Gewicht verfügte und es damit nicht nur zu einer geringfügigen Einhegung der 72-prozentigen Regierungsmehrheit, sondern zu einer de facto Egalisierung der im Parlament vertretenen Kräfte im Verfassungsgebungsausschuss kam. Während die Regierungsparteien numerisch ab-, wurden die kleinen Oppositionsparteien so stark aufgewertet.⁴¹

Als Ausschussvorsitzender wurde der Parlamentspräsident bestimmt, welcher nicht stimmberechtigt war und im Falle einer Verhinderung abwechselnd durch Mitglieder der Delegationen vertreten werden konnte. Damit sollte das Parlament als Verfassungsgeber im Vergleich zur ursprünglich vorgesehenen Leitung durch den Justizminister gestärkt werden.

- Der Ausschuss war bei Anwesenheit von mindestens je einem Mitglied von mindestens fünf der sechs Delegationen beschlussfähig. Für seine Funktionsweise waren zwei Regeln besonders zentral. Dies war zum einen die Entscheidungsregel einer „doppelten Mehrheit“, wonach für einen Beschluss die Zustimmung von mindestens fünf der sechs Delegationen nötig war, wobei

⁴¹ Die zwei Regierungsfractionen verfügten im Vergleich zu ihrer 72-prozentigen Mehrheit im Parlament lediglich über einen Anteil von 33,33 Prozent im Ausschuss, während die vier restlichen Fractionen, welche zusammen über gerade mal 28 Prozent der Mandate im Parlament verfügten, im Ausschuss jeweils einzeln auf 16,6 und zusammen auf 66,6 Prozent kamen. Damit wurde die Relation zwischen Mehrheit und Minderheit im Ausschuss de facto umgekehrt.

diese mindestens Zweidrittel der Mitglieder des Parlaments repräsentieren mussten. Dieses hohe Zustimmungserfordernis von fünf Parteien wurde mit dem Ziel gewählt, Verfassungsbestimmungen auf möglichst breitem Konsens zu schaffen sowie um große Abweichungen vom Status quo zu verhindern und spiegelt somit die Intention der „Bewahrer“ wider. Das zweite Element der doppelten Mehrheit war hingegen von der MSZP erkämpft worden, um sich als durch die Regeln marginalisierte stärkste Partei zumindest ein Vetorecht in besonders strittigen Punkten zu sichern. Da die SZDSZ und die vier Oppositionsparteien zusammen auf lediglich 176 Sitze kamen und für die besagte Mehrheit 256 nötig waren, war die Zustimmung der MSZP somit für jede Entscheidung erforderlich.

Als zweite zentrale Regel wurde die „Aushilfsregel“ (Interview Bihari 2016) etabliert, welcher zufolge bei Nichterreichen der erforderlichen Mehrheit automatisch die Bestimmung der alten Verfassung übernommen werden sollte. Da aufgrund der Präferenzunterschiede bei unzähligen Punkten des Institutionengefüges große Konflikte zu erwarten waren, sollte diese Regel Regelungslücken verhindern (ebd.). Abgesehen davon war diese dem Bestreben der ehemaligen Regimeoppositionsparteien förderlich, das 1989/90 geschaffene System vor Änderungen zu schützen.

- Die Position des Ausschusses und des Parlaments als eigentliche Verfassungsgeber wurde durch zusätzliche Bestimmungen weiter spezifiziert und gestärkt.⁴² Erstens durfte der Ausschuss nur über Vorlagen der Parteidelegationen und der Regierung diskutieren und abstimmen. Zweitens durften auf die Agenda des Parlaments nur Entwürfe bzw. Vorlagen des Ausschusses gesetzt werden, wodurch den Parteien die Möglichkeit versperrt wurde, am Ausschuss vorbei und unter Umgehung der konsensualen Regeln eigene Verfassungsinitiativen einzubringen. Drittens durfte das Parlament nur über solche Änderungsanträge zum Verfassungsprinzipienentwurf und dem Verfassungsentwurf abstimmen, welche vorher die Unterstützung des Ausschusses erlangten. Viertens musste das Plenum über alle vom Ausschuss gebilligten Änderungen en bloc abstimmen, d.h. Änderungen konnten nicht einzeln, sondern mussten als Paket angenommen oder abgelehnt werden. Diese Bestimmung sollte noch einmal den Kompromisscharakter der Verfassungsregeln unterstreichen und zugleich disziplinierend wirken, trotz des damit verbundenen Risikos, dass Abgeordnete am Ende womöglich dem ganzen Paket aufgrund einiger nicht präferierter Änderungen die Zustimmung verweigern.

⁴² Da die Verfassungsgebung dem Parlament oblag, war das ganze parlamentarische Verfahren trotz der Sonderregelungen und der von regulären Ausschüssen abweichenden Zusammensetzung und Funktionsweise des Ausschusses mit dem vorgesehenen Wechsel von Plenar- und Ausschussphasen dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nachgebildet.

- Weitere Normierungen betrafen den Zugang von Sachverständigen, Regierungsmitgliedern und der Öffentlichkeit. So wurde dem Ausschuss die Möglichkeit eingeräumt, Experten ohne Stimmrecht hinzuzuziehen; der Ausschussvorsitzende oder die Delegationen konnten jeweils vier Sachverständige einladen. Die Mitglieder der Regierung erhielten das Recht, ständig anwesend zu sein, bekamen jedoch wie die Experten kein Stimmrecht. Damit wurde einerseits sichergestellt, dass die Exekutive über einen permanenten Informationskanal verfügte und Feedback geben konnte, sie aber andererseits über keine direkte Einflussmöglichkeit oder gar ein Vetorecht verfügte. Der Ausschuss sollte zudem unter Ausschluss der Öffentlichkeit tagen, wobei nach jeder Sitzung ein Mitglied ein Pressestatement abgeben sollte, um die Öffentlichkeit über wichtige Ergebnisse zu informieren. Allerdings konnte der Ausschuss auch öffentliche Sitzungen und Anhörungen beschließen. (Ungarische Nationalversammlung, Parlamentsbeschluss Nr. 62/1995 (VI.17))

Als letztes Dokument verabschiedete das Parlament noch eine zweite Resolution, den *Parlamentsbeschluss Nr. 63/1995 (VI.17) über die Schaffung eines Ausschusses zur Verfassungsvorbereitung*, mit der das Parlament im Sinne der geänderten Geschäftsordnung einen speziellen Ausschuss zur Ausarbeitung der Verfassung einsetzte und alle 24 Mitglieder ernannte.⁴³ Der Beschluss verlieh dem Ausschuss zudem das Recht, im Rahmen der Vorgaben der Geschäftsordnung weitere interne Funktionsregeln zu schaffen. Des Weiteren wurden die konkreten Fristen benannt: Der Ausschuss sollte „sich bemühen“, den Prinzipienentwurf bis zum 31. Dezember 1995 sowie den darauf basierenden Verfassungsentwurf innerhalb von neun Monaten danach einzureichen, wobei die Formulierung Spielraum für Fristverlängerungen ließ. (Ungarische Nationalversammlung, Parlamentsbeschluss Nr. 63/1995 (VI.17))

Alles in allem wurde somit durch die politische Vereinbarung, die Verfassungsänderung, die Änderung der parlamentarischen Geschäftsordnung und den Beschluss des Parlaments über die Einrichtung des entsprechenden Ausschusses ein auf mehreren Ebenen der Rechtshierarchie geregeltes Verfahren etabliert. Die Verteilung der Regeln über diese mehreren Ebenen zeugt von deren Entstehungsbedingungen, waren doch die Akteure bestrebt, durch diese mehrstufige Normierung die Grundpfeiler des Verfahrens vor Änderungen zu schützen.

Insgesamt lässt sich das Verfahren folgendermaßen charakterisieren:

⁴³ Wobei die Zusammensetzung des Ausschusses nicht konstant blieb, da im Laufe der Zeit einige Mitglieder ausschieden und dafür neue hinzukamen.

• *Hoher Grad an Formalisierung und Reglementierung*: Die Regeln waren nicht nur auf unterschiedlichen rechtlichen Ebenen fixiert, sondern erstreckten sich auf das gesamte Verfahren der Verfassungsgebung. Von der Erarbeitung der Prinzipien im Ausschuss über die Anfertigung des Verfassungstextes auf Basis der Prinzipien durch den Ausschuss bis hin zu den Modalitäten der Abstimmungen im Plenum und Annahme der Verfassung war praktisch jeder Aspekt explizit geregelt. Allein zum Ablauf des Referendums hatten die Parteien keine verbindliche Bestimmung getroffen. Dieser hohe Reglementierungsgrad wurde sogar noch weiter gesteigert, indem der Ausschuss nach Aufnahme seiner Arbeit die ersten Wochen ausschließlich damit verbrachte, im Rahmen dieser Verfahrensvorgaben weitere Verfahrensdetails zu diskutieren und in eine eigene Geschäftsordnung zu gießen. Damit schafften sich die Akteure einen hochgradig reglementierten Raum für ihr verfassungspolitisches Agieren.

• *Verfahrenssicherheit versus Verfahrensinflexibilität*: Der hohe Formalisierungsgrad und die Regelungsbreite spiegelten das Misstrauen zwischen den Koalitionspartnern sowie zwischen den Oppositionsparteien gegenüber der MSZP wider. Die Verfahrensaushandler waren bestrebt, die Macht der MSZP bzw. der übermächtigen Parlamentsmehrheit möglichst stark und präzise einzuhegen und sich dabei vor allen denkbaren Verfahrenseventualitäten abzusichern, um eine Ausnutzung möglicher Regelungslücken zu verhindern. Dies garantierte zwar allen Akteuren ein hohes Maß an Verfahrenssicherheit, machte das Verfahren aber gleichzeitig äußerst komplex und inflexibel; Verfahrensänderungen mussten hohe Hürden nehmen und waren somit sehr voraussetzungsvoll.

• *Inklusivität und „konsensualer“ Modus*: Das Verfahren war nicht nur inklusiv, weil alle relevanten Parlamentsparteien trotz ihrer divergierenden Fraktionsstärken mit gleichen Beteiligungschancen eingebunden wurden. Als konsensual kann das Verfahren bezeichnet werden, weil alle Regeln so ausgestaltet waren, dass Einigungen durch Kompromisse erzielt werden mussten und damit dogmatische Lösungen ausgeschlossen waren (vgl. Bonime-Blanc 1987, S. 13). Solch ein konsensualer Modus ist im hohen Maße auf Kompromissfindung ausgelegt (vgl. Póczy 2012b, S. 134).

• *Verfahren mit Vetospielern*: Indem qua Regeln ein auf gleiche Partizipationsmöglichkeiten der Akteure und Konsensfindung ausgelegtes Verfahren geschaffen wurde, wurden die durch die Akteure vereinbarten Regeln zur intervenierenden Variable für die unabhängige Variable

der Akteurskonstellation. Die zwei über eine parlamentarische Zweidrittelmehrheit verfügenden Regierungsparteien waren nicht mehr in der Lage, die Verfassung allein zu verhandeln und zu verabschieden, sondern auf mindestens drei weitere Parteien angewiesen. Aus der Regelsetzung ging somit ein Verfahren hervor, in dem die Oppositionsparteien zu Vetospielern wurden.

Als kurzes Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass die Verfahrensregeln aus einer Situation der *relativen Machtsymmetrie* hervorgingen, in der alle sechs Parteien gleichberechtigt miteinander verhandelten. Der *Modus der Verhandlung* bedeutete, dass alle Interessen ausgeglichen und so eine Vielzahl an Verfahrensvorschlägen in einem Verfahrensregelset integriert werden mussten. Einigungen wurden auf Basis von Kompromissvarianten oder Paketlösungen erzielt, da keine Partei über genug Macht verfügte, die Verfahrensdiskussion einseitig zu bestimmen. Von diesen Entstehungsbedingungen zeugt schließlich auch das etablierte Verfahren. Bedingt durch das Misstrauen der Parteien untereinander zeichnete es sich einerseits durch einen hohen Regulierungs- und damit auch Komplexitätsgrad aufgrund der zahlreichen, ineinander verschachtelten Einzelregelungen aus, weshalb von einer *totalen Formalisierung der Regeln* gesprochen werden kann. Andererseits führte die während der Regelverhandlung bestehende Machtverteilung zwischen den Parteien auch im Ausschuss zu einer Situation der *relativen Machtsymmetrie*.

Aufgrund des Verhandlungsmodus wich das Verfahren am Ende dann deutlich von den anfänglichen Plänen der Regierungsparteien ab. War ursprünglich der Exekutive durch die federführende Rolle des Justizministers und der Ministerialbürokratie eine entscheidende Rolle im Prozess angedacht worden, wurde ein deutlich legislativzentriertes Verfahren etabliert, in dessen Mittelpunkt der dafür eingerichtete Ausschuss ohne Kontrolle durch die Exekutive stand.

4.2.2 Fall 2: Einseitige Regelfestlegung durch die Mehrheit

In den Parlamentswahlen vom April 2010 erlangte das Parteienbündnis Fidesz-KDNP 52,7 Prozent der Listenstimmen und 173 der insgesamt 176 Direktmandate und kam so mit seinen insgesamt 262 Mandaten auf eine parlamentarische Mehrheit von 67,88 Prozent. Zum zweiten Mal in der postsozialistischen Geschichte des Landes verfügte somit eine regierende Kraft über eine verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit im Parlament.

Obwohl die Akteurskonstellation somit die gleiche war wie 1994 – eine aus zwei Parteien gebildete Regierung mit einer verfassungsgebenden und damit auch einer verfahrensregelsetzen-

den Zweidrittelmehrheit im Parlament – war das Verhältnis zwischen Fidesz und den Christdemokraten grundlegend anders ausgestaltet, als das zwischen MSZP und SZDSZ anderthalb Jahrzehnte zuvor. Ab Mitte der 1990-er Jahre war die KDNP zunehmend erodiert und hatte bei den Wahlen 1998 sogar den Einzug ins Parlament verpasst, weshalb sie sich seit 2006 in einem permanenten Parteienbündnis mit Fidesz arrangierte. Folglich waren die beiden Parteien keine wirklichen parteipolitischen Konkurrenten mehr; in der Fachliteratur ist sogar umstritten, ob die KDNP überhaupt noch einen eigenständigen parteipolitischen Akteur darstellt (z.B. Löffler 2011; Ondré 2012): Zwar verfügt sie durchaus noch über ein eigenes programmatisches Profil, befindet sich jedoch im vollständigen Abhängigkeitsverhältnis zum Fidesz, weil sie ohne das Bündnis kaum finanziell überleben würde, geschweigen denn ohne die gemeinsame Parteiliste Chancen auf einen parlamentarischen Einzug hätte.⁴⁴

Folglich begründete der designierte Ministerpräsident Viktor Orbán die fehlende Notwendigkeit klassischer Koalitionsverhandlungen damit, dass es sich bei der zu bildenden Fidesz-KDNP-Regierung nicht um eine klassische Koalition handele, weil das Bündnis bereits vor den Wahlen bestanden habe (vgl. KDNP 2010). Aufgrund der fehlenden Koalitionsverhandlungen konnte einerseits bereits wenige Wochen nach den Wahlen der neue Regierungschef vom Parlament gewählt und die Regierung vereidigt werden. Andererseits – und dies sollte später sowohl in der Regierungspraxis, als auch in der Verfassungsgebung entscheidend werden – wurde die Beziehung zwischen Fidesz und KDNP innerhalb der Regierung weder durch eine Koalitionsvereinbarung, noch durch sonstige institutionalisierte Verfahrensregularien geregelt. Die politische Abhängigkeit der KDNP von Fidesz in Kombination mit den fehlenden regierungsinternen Regeln schuf somit zwischen den Regierungspartnern eine starke *Machtasymmetrie zugunsten von Fidesz*.

Diese unausgewogene Machtverteilung zwischen den Parteien beeinflusste auch die Art und Weise der Regelsetzung im Vorfeld der Verfassungsgebung.⁴⁵ Die Schaffung einer neuen Verfassung an sich war – ebenfalls anders als 1994 – im Wahlkampf kein Thema gewesen. Von den fünf ins Parlament eingezogenen Parteien (Fidesz, KDNP, MSZP, Jobbik Magyarorszáért

⁴⁴ Die Beziehung zwischen den Parteien wird gelegentlich mit der zwischen der bundesdeutschen CDU und ihrer bayerischen Schwesterpartei CSU verglichen, wobei die KDNP jedoch im Gegensatz zur CSU um die gleiche Wählerklientel wie ihre große Schwesterpartei konkurriert. Siehe dazu Ondré 2012. Trotz eigener programmatischer Schwerpunkte (klassische christliche Werte und Traditionen) verfügt sie jedoch über kein eigenes Wahlprogramm.

⁴⁵ Das Fehlen von formalen Regelungen muss allerdings nicht automatisch bedeuten, dass es im Konfliktfall keinerlei interne Interessenausgleichs- oder Konfliktregelungsmechanismen gibt, da diese theoretisch auch informell bestehen können. Aufgrund der Erkenntnisse über die interne Funktionslogik von Fidesz und der Beziehung zur KDNP scheint jedoch die Annahme gesichert, dass im Konfliktfall letztendlich immer Fidesz ausschlaggebend ist.

und Lehet más a Politika, kurz LMP) hatte sich allein die rechte Jobbik-Partei in ihrem Wahlprogramm die Schaffung einer neuen Verfassung im Falle eines Regierungsantritts als Ziel gesetzt (Jobbik 2010, 78f.).

Obwohl eine Verfassungsgebung im Wahlkampf keine Rolle spielte, erklärte der designierte Ministerpräsident Viktor Orbán seinen Wahlsieg augenblicklich zur „Verfassungsrevolution“ sowie zur „Revolution an den Wahlurnen“ und leitete aus diesem einen Auftrag der Wähler an seine Regierung zur Ausarbeitung einer neuen Verfassung ab:

„Es ist wahr: Wenn es eine Zweidrittelrevolution gab, wenn dies eine Verfassungsrevolution war, dann ist es Zeit, dass wir auch die Verfassung, welche die Grundlage des alten Systems bildet, ändern. Daher bitte ich die Fraktionen von Fidesz und der Christlich-Demokratischen Volkspartei darum, schon nächste Woche mit der Vorbereitung der neuen Verfassung zu beginnen.“ (Ungarische Nationalversammlung, Plenarprotokoll vom 29.05.2010).⁴⁶

Der Grund für die Verfassungsgebung war ein gänzlich einfacher: Sie hatten die Mehrheit dazu (vgl. Interview Balsai 2016). Im Regierungsprogramm mit dem Titel „Programm der Nationalen Kooperation“ hieß es weiter, das neue Parlament sei mehr als das sechste frei gewählte Parlament Ungarns, „[...] das neue Haus ist tatsächlich eine verfassungsgebende Nationalversammlung und ein systembegründendes Parlament“, denn: „Sie [die Wähler, Anm. S.P.] haben die Legislative damit betraut, in den nächsten vier Jahren die neue Verfassung des Landes zu schaffen.“ (Ungarische Nationalversammlung, H/47, 6, 8)

Aus diesem vermeintlichen Verfassungsauftrag der ungarischen Wähler an Fidesz-KDNP leitete die Regierungsspitze auch Anforderungen an die Verfahrensausgestaltung ab: Die verfassungsändernde parlamentarische Zweidrittelmehrheit erstreckt sich nicht nur auf das Recht von Fidesz-KDNP, die Inhalte einer künftigen Verfassung zu bestimmen, sondern auch auf das Recht, die Regeln des Verfahrens im Vorfeld allein vorzugeben. Gemäß ihrer „majoritären Politikauffassung“⁴⁷ (Bos 2013, S. 135) sah Fidesz weder die politische, noch die rechtliche Notwendigkeit zu einem inklusiven Verfassungsgebungsverfahren; die rechtliche Vorgabe einer Zweidrittelmehrheit konstituierte für sie das Recht, weiteren Parteien oder sonstigen Gruppen einen institutionalisierten Zugang zum Verfahren zu verweigern (vgl. Körösenyi 2015b, S. 91). Die Partei untermauerte diese Auffassung zudem mit dem Argument, die politischen Rahmbedingungen seien gänzlich andere als 1994, weshalb ein Einbezug der Oppositionsparteien in

⁴⁶ Alle in der Analyse aus Ausschuss- bzw. Plenarprotokollen, Interviews oder sonstigen Quellen übernommene direkte Zitate sind eigene Übersetzungen aus dem Ungarischen.

⁴⁷ Diese majoritäre Politikauffassung zeichnet sich auch durch das absolute Denken in Freund-Feind-Kategorien aus, weshalb alle politischen Interaktionen primär auf dem Prinzip der politischen Konkurrenz und Abgrenzung, nicht auf Kooperation und Inklusion bauen.

den Verfassungsgebungsprozess gar nicht erforderlich sei (vgl. Ungarische Nationalversammlung, Plenarprotokoll vom 15.02.2011). Hinzu kam, dass Fidesz – vielleicht auch geprägt durch die Erfahrung zwischen 1994 und 1998⁴⁸ – eine verfahrensrechtliche Dominanz der durch Wahlen legitimierten Mehrheit und somit die Sicherstellung eines erfolgreichen Abschlusses der Verfassungsgebung klar Priorität vor einem inklusiven, auf Konsens ausgelegten Verfahren einräumte, wie das folgende Zitat von Gergely Gulyás zeigt:

„Das erklärte Ziel der aktuellen Regierungsmehrheit ist, dass es eine neue Verfassung gibt; dies ist das primäre Ziel. Und die Regierungsmehrheit wird natürlich bestrebt sein, dass um diese neue Verfassung herum ein möglichst breiter Konsens zustande kommen kann, aber wir möchten nicht, dass dies das Zustandekommen der neuen Verfassung behindert.“ (Ungarische Nationalversammlung, Plenarprotokoll vom 07.06.2010)

Der behauptete Verfassungsauftrag an Fidesz-KDNP übersetzte sich so in das praktische Bestreben, weder den Kreis der Regelsetzer, noch darüber den der Verfassungsaushandler auszuweiten. Folglich war der Modus der Regelsetzung die von Fidesz dominierte *einseitige Regelsetzung*. Als von Fidesz dominiert ist diese deshalb zu bezeichnen, weil die KDNP selbst im Falle von abweichenden Verfahrenspräferenzen aufgrund der asymmetrischen regierungsinternen Machtstruktur über keine Möglichkeit zur Präferenzdurchsetzung gegenüber Fidesz verfügte. Die Christdemokraten konnten nicht zum regierungsinternen Vetospieler werden, obwohl anzunehmen ist, dass auch sie ein Interesse an der Mitbestimmung des Verfahrens hatten. Diese Annahme leitet sich aus den in der Retrospektive deutlich erkennbaren inhaltlichen Differenzen zwischen den beiden Partnern des Bündnisses ab.

Ähnlich wie im ersten Fall waren die Bündnispartner auch diesmal mit Blick auf die konkrete Ausgestaltung des künftigen Verfassungssystems durch erhebliche Präferenzunterschiede gekennzeichnet, weshalb anzunehmen ist, dass die KDNP als strategisch kalkulierender Akteur ein substantielles Interesse an mehr Mitbestimmungsrechten und Verfahrensgarantien für sich selbst im Prozess gehabt haben muss, da die eigenen Vorstellungen nur so besser durchsetzbar gewesen wären.

Zu Beginn des Verfassungsprojekts waren diese inhaltlichen Differenzen für externe Beobachter jedoch nicht erkennbar. Weil eine Verfassungsneugebung vor den Wahlen nicht thematisiert worden war, herrschte Unklarheit über die konstitutionellen Präferenzen der Regierung und es gab keine konkreten Anhaltspunkte zur inhaltlichen Stoßrichtung der Reform. Abgesehen von

⁴⁸ Dass auch der Lerneffekt, also die Erkenntnis, wonach die Verfahrensregeln der ersten Verfassungsgebung nicht funktioniert hatten, entscheidend bei der Wahl des Verfahrensmodus war, bestätigte der Fidesz-Delegierte Balsai (vgl. Interview Balsai 2016).

der Ankündigung der Verfassungsgebung hielt sich die Regierung diesbezüglich bedeckt, womöglich verfügte sie über gar keine ausgereiften inhaltlichen Vorstellungen oder gar kohärente Pläne. Konkrete inhaltliche Präferenzunterschiede zwischen Fidesz und KDNP konnten so erst im Verlauf des Verfahrens identifiziert werden, als es im Ausschuss wiederholt zu differierenden Standpunkten zwischen KDNP und Fidesz kam (siehe Kapitel 4.3.2.1). Es sind jedoch diese erst später erkennbaren inhaltlichen Konflikte, die die These stützen, dass die KDNP durchaus ein Interesse daran hatte, mehr Einfluss in der Verfahrensregulierung sowie damit im Verfassungsgebungsprozess zu erhalten, jedoch aufgrund der fehlenden Machtausstattung gegenüber dem mächtigen Partner nicht die Fähigkeit dazu besaß.

Die Regelfestlegung erfolgte somit autoritativ durch die Mehrheit und dominiert durch Fidesz, ohne oppositionelle Einbindung. Die Akteurskonstellation wurde in diesem Fall somit nicht ausgeweitet. Während der kleine Regierungspartner KDNP aufgrund der asymmetrischen Machtbeziehung zu Fidesz nur über wenig Chancen zur Einflussnahme auf das Verfahren verfügte, blieb der Opposition jegliche Möglichkeit, die Ausgestaltung der Regeln im Vorfeld mitzubestimmen, versperrt. Als die Mehrheit im Juni 2010 ihren Verfahrensplan vorstellte, wurden die Oppositionsparteien mit den bereits fertigen Verfahrensregeln konfrontiert.⁴⁹ Zwar waren die Verfahrensregeln, welche in einer von zwei Fidesz-Abgeordneten eingebrachten parlamentarischen Resolution enthalten waren, Gegenstand einer kurzen parlamentarischen Beratung, womit theoretisch die Möglichkeit zur Mitgestaltung über Änderungsanträge gegeben war. Aufgrund der starken Machtasymmetrie im Parlament zugunsten von Fidesz-KDNP sowie deren Bestrebung, die Regeln möglichst so zu setzen, dass die eigene verfassungsgebende Macht nicht beschnitten wird, wurden die wenigen (es waren nur vier) oppositionellen Modifizierungsanträge abgelehnt. Der Opposition blieb im Rahmen der Debatte im Parlament am 7. Juni 2010 damit nur das schwache Instrument der Generierung von Öffentlichkeit durch Kritik an den Regeln.

Die jeweils von zwei Fidesz-Abgeordneten als *private member bills* eingebrachten Entwürfe einer Verfassungsänderung (Ungarische Nationalversammlung, T/189) sowie eines parlamen-

⁴⁹ Der Ausschussvorsitzende Salamon gab der Opposition daran eine Mitschuld gab: Zwar hätte es verschiedene Verfahrensforderungen der Oppositionsparteien gegeben, jedoch wäre die Opposition anders als 1994 nicht einheitlich aufgetreten und hätte keine Verfahrensforderungen als Voraussetzung für ihre Partizipation gestellt (vgl. Interview Salamon 2016).

tarischen Beschlusses (Ungarische Nationalversammlung, H/178) bildeten schließlich das Regelset der Verfassungsgebung. Ersterer wurde nur mit den Stimmen der Mehrheit, letzterer zudem mit denen von Jobbik am 28. Juni 2010 im Parlament angenommen.

Die *Verfassungsänderung vom 5. Juli 2010* (Magyar Közlöny Nr. 113, 05.07.2010) hatte eigentlich nicht das Verfahren der Verfassungsgebung als Regelungsgegenstand. Trotz der geplanten Verfassungsgebung führte die Mehrheit ab Mai 2010 eine Reihe von Änderungen der alten Verfassung durch, d.h. die verfassungspolitischen Ereignisse waren durch eine Parallelität von Änderungen der aktuellen Verfassung und Schaffung einer neuen geprägt. Von den insgesamt zwölf Verfassungsänderungen zwischen Mai 2010 und Dezember 2011 ordnete diese Verfassungsänderung das Nominierungsverfahren der Verfassungsrichter neu. Paragraph 2 Abs. 2 des Gesetzes bestimmte jedoch zusätzlich, dass § 24, Abs. 5 der Verfassung seine Gültigkeit verliere. Damit sollte also die 1995 als sunset-Klausel in die Verfassung eingefügte Bestimmung, wonach für die Annahme des die konkreten Regeln der Verfassungsgebung beinhalten- den Parlamentsbeschlusses eine Vierfünftelmehrheit der Abgeordneten nötig ist, noch einmal explizit aus der Verfassung entfernt werden.

Mit der Streichung der Klausel strebte Fidesz die Herstellung von Rechtssicherheit an (Gulyás 2011, o.S.), denn obwohl die Regelung mit Ende der Legislaturperiode 1998 automatisch außer Kraft getreten war und somit formaljuristisch ohnehin keine Gültigkeit mehr besaß, war ihr Weiterbestand und damit Rechtsgültigkeit aufgrund eines Formfehlers höchst umstritten: Nach Ablauf der Legislaturperiode im Frühling 1998 war die Passage weiterhin in Abdrucken der Verfassung im offiziellen Gesetzblatt enthalten, so auch in der 20-jährigen Jubiläumsausgabe von 2009. Während der spätere Vorsitzende des Verfassungsausschusses László Salamon von der KDNP, der auch an der Verfassungsgebung zwischen 1994 und 1998 beteiligt war, die Streichung des Paragraphen für überflüssig hielt, da sie nicht mehr in Kraft sei (Ungarische Nationalversammlung, Plenarprotokoll vom 07.06.2010), argumentierte einer der späteren Väter des Grundgesetzes, Gergely Gulyás von Fidesz, so endlich Rechtssicherheit zu schaffen (Gulyás 2011, o.S.). Dieser Schritt verdeutlichte noch einmal die Intention der Regierungsmehrheit, möglichst alle rechtlichen Kanäle oppositioneller Mitwirkung im Verfassungsgebungsprozess zu schließen. Gegenstand von juristischen Kontroversen wurde hierbei, ob die Mehrheit überhaupt rechtskonform handelte, als sie eine Vierfünftelklausel mit einer Mehrheit

von nur Zweidritteln aus der Verfassung strich (vgl. Kis 2012, S. 4; Bánkuti et al. 2012, S. 139; Fleck et al. 2011, 61f.).⁵⁰

Abgesehen davon, dass Fidesz durch die Verfassungsänderung eine möglicherweise verfassungsrechtlich verpflichtende Ausweitung der Akteurskonstellation in der Phase der Verfahrensfestlegung verhinderte, war das Vorgehen an sich selbst auch brisant, da diese Bestimmung einfach in eine einen gänzlich anderen Gegenstand regelnde Verfassungsänderung hineingeschuggelt wurde, um den Vorgang so der öffentlichen Aufmerksamkeit zu entziehen. Die Vierfünftelbestimmung wurde regelrecht „rausgeschuggelt“, da nicht einmal die Begründung des Gesetzes auf diese Streichung und deren Bedeutung einging (vgl. Drinóczi 2010, S. 66).

Das Verfahren an sich wurde lediglich durch ein rechtskräftiges Dokument, den *Parlamentsbeschluss Nr. 47/2010 (VI.29) über die Schaffung eines temporären Ausschusses zur Verfassungsvorbereitung* geregelt. Dieser setzte einen temporären Ausschuss ein und verteilte dessen 45 Sitze nicht paritätisch, sondern nach den tatsächlichen Mehrheitsverhältnissen. Die Regierungsfractionen durften so 30 Delegierte (26 Fidesz, vier KDNP) und die Oppositionsfractionen 15 (MSZP sieben, Jobbik sechs, LMP zwei) entsenden. Das Recht zur Nominierung des Ausschussvorsitzenden sowie dreier Vizevorsitzender oblag den Mehrheitsfractionen, während die Opposition lediglich zwei Vizevorsitzende ernennen durfte.

Dem Ausschuss wurde aufgetragen, bis zum 31. Dezember 2010 dem Parlament einen Prinzipientwurf, also ein Verfassungskonzept, vorzulegen. Durch einen von einer Fidesz-Abgeordneten eingereichten Antrag kurz vor der Schlussabstimmung⁵¹ war sein Mandat noch auf die Hälfte verkürzt worden (die ursprüngliche Frist war der 30.06.2011 gewesen), was mit dem Bestreben begründet wurde, die Verfassungsgebungsarbeiten möglichst früh zu beginnen (Ungarische Nationalversammlung, H/178/3). Ansonsten enthielt das Dokument kaum weitere Vorgaben zu seiner Funktionsweise, es wurde lediglich bestimmt, dass der Ausschuss Experten berufen und sich eine eigene Geschäftsordnung geben dürfe.

Mit Blick auf den Inhalt der künftigen Verfassung wurde dem Ausschuss auferlegt, im Zuge der Konzepterarbeitung zu überprüfen und zu evaluieren, ob erstens die aktuelle Verfassung die „historischen Werte der Verfassungsentwicklung“ angemessen abbilde, ob zweitens, die

⁵⁰ Wobei dieses Vorgehen mit der von Fidesz-KDNP vertretenen Auffassung eines politischen (im Gegensatz zu einem legalen) Konstitutionalismus durchaus konform ist: Dieser Auffassung zur Folge kann sich die Mehrheit im Zweifelsfall mit Berufung auf ihre demokratische Legitimation auch über das Recht stellen (siehe Pócza 2012a; Antal 2013).

⁵¹ Solche Modifikationsanträge wurden von den Mitgliedern der Regierungsfractionen oft genutzt, um unbeachtet auch Änderungen größeren Umfangs an Gesetzesvorhaben vorzunehmen. Siehe dazu Priebus und Lorenz 2015.

bestmögliche Verwirklichung von Menschen- und Bürgerrechten garantiert sei sowie drittens, ob die verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Regelungen der grundlegenden Institutionen des Staates ausreichend seien, um der staatlichen Verpflichtung zum Schutz der Grundrechte sowie den Erwartungen einer „bürgerlichen Demokratie“ nachzukommen. (Ungarische Nationalversammlung, Parlamentsbeschluss Nr. 47/2010 (VI.29))

Nicht nur, dass dieser Parlamentsbeschluss das einzige im Vorfeld beschlossene verbindliche Dokument war, welches Regeln für das Verfahren vorgab, er tat dies auch nur in einer sehr lückenhaften Form. So regelte die Resolution nur die Etablierung, den Aufbau und die Aufgabe des Ausschusses, enthielt aber keine Verfahrensregeln für die Phase nach der Fertigstellung der Verfassungsprinzipien und deren Einbringung ins Parlament durch den Ausschuss. Was das Parlament mit dem Entwurf machen sollte, ob überhaupt dem Parlament die Anfertigung des Verfassungstextes obliegen würde, wurde gänzlich offengelassen. Lediglich die Regierungsverordnung Nr. 212/2010 (VII. 1.), welche nach dem Antritt der neuen Regierung den Zuschnitt und die Zuständigkeiten der Ressorts regelte, übertrug in § 15, Abs. 1 dem Minister für Verwaltung und Justiz Tibor Navracsics im Rahmen seiner fachpolitischen Zuständigkeit auch die Verantwortung für die „Verfassungsvorbereitung“, ohne jedoch zu präzisieren, worauf sich die Zuständigkeit konkret erstreckte und welche Aufgaben sich daraus ableiteten. Wer der eigentliche Verfassungsgeber war, war zu diesem Zeitpunkt somit überhaupt nicht klar.

Die Dominanz von Fidesz bei der Verfahrensregelfestlegung übersetzte sich so in ein Verfahren, welches der Partei diese Dominanz auch im Prozess der Verfassungsverhandlung selbst auf doppelte Weise garantierte. Erstens sicherte sich die Partei durch die Ausgestaltungsmodalitäten des Ausschusses eine starke Machtposition. Dieser war zwar temporär, jedoch nicht als Sonderausschuss konzipiert: Einerseits war er nicht paritätisch, sondern nach den tatsächlichen parlamentarischen Kräfteverhältnissen besetzt und andererseits galt für seine interne Funktionsweise die für reguläre Ausschüsse übliche Entscheidungsregel der absoluten Mehrheit von 50+1 nach § 70, Abs. 1 der parlamentarischen Geschäftsordnung. Dies erlaubte Fidesz nicht nur die permanente Überstimmung der Opposition, sondern auch des eigenen Regierungspartners, da Fidesz allein 50+1 Prozent der Delegierten stellte und somit die erforderliche Mehrheit aufbringen konnte. Diese Regel verstärkte so seine ohnehin schon starke Position innerhalb der asymmetrischen Machtbeziehung mit der KDNP. Zweitens ließen die nur lückenhaften Best-

immungen sowie die teilweise nicht spezifizierten Zuständigkeiten einen erheblichen Interpretationsspielraum, wodurch Verfahrensregeländerungen nicht nur leicht durchführbar waren, sondern nachträgliche Regelergänzungen sogar zwingend erforderlich wurden.

Die nur rudimentären, sich lediglich auf die Erstellung des Prinzipienentwurfs im Ausschuss erstreckenden und dort Fidesz begünstigenden Verfahrensregelungen eröffneten diesem einen großzügigen Entscheidungsspielraum. Während dies für Fidesz ein erhebliches Maß an Verfahrensflexibilität bedeutete, bedeutete dies für die Oppositionsparteien hingegen Unsicherheit, da zwar die Dominanz der Mehrheit durch die Regeln gesichert war, damit jedoch auch die Möglichkeit zur Regeländerung zu jeder Zeit.

Diese Verfahrensunsicherheit bezüglich des weiteren Vorgehens im Prozess der Verfassungsgebung wurde von Beginn an zusätzlich durch ein konkurrierendes Verfassungsgremium mit unklarem Auftrag und ohne rechtliche Basis verstärkt. Die Regierung hatte parallel zur Etablierung des Verfassungsausschusses per Pressemitteilung die Schaffung eines Beratergremiums um den Ministerpräsidenten angekündigt und dies mit dem Wunsch des Ministerpräsidenten, persönlich an der Verfassungsgebung zu partizipieren, begründet. Die Mitglieder des Gremiums waren bekannte Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens: Ex-Ministerpräsident Péter Boross, der Vorsitzende der Ungarischen Akademie der Wissenschaften József Pálincás, die Abgeordneten des Europäischen Parlaments György Schöpflin und József Szájer, der ehemalige MSZMP-Politiker Imre Pozsgay sowie der ehemalige Kanzleiminister István Stumpf. Als dessen Aufgabe wurde die Ausarbeitung eines Konzepts für eine neue Verfassung benannt. (Kormány 2010).

Die Aufstellung dieses Beraterteams warf jedoch verfahrensrechtliche Fragen sowie Fragen der Kompetenz- und Aufgabenverteilung auf: Was war der Unterschied zwischen den durch den Ausschuss auszuarbeitenden Regelungsprinzipien und dem Verfassungskonzept, den das Beratergremium ausarbeiten sollte? Und wie ist das Verhältnis zwischen den konkurrierenden Gremien sowie deren Entwürfen geregelt?⁵² Die Verwirrung steigerte sich zusätzlich dadurch, dass der Beraterstab bereits erste Vorstellungen zur Gestaltung des künftigen Verfassungssystems – so etwa zum Wahlmodus des Staatspräsidenten, zur Schaffung eines Zweikammerparlaments, zu den Zweidrittelgesetzen und der Abberufbarkeit des Ministerpräsidenten – präsentierte, bevor der Ausschuss überhaupt seine inhaltliche Arbeit aufnahm (vgl. M. 2010). Auch äußerten sich Mitglieder vermehrt in Interviews zu den Inhalten der künftigen Verfassung, obwohl der

⁵² Laut dem Ausschussvorsitzenden Salamon habe dieses Gremium über keinerlei rechtliche Kompetenzen verfügt und es habe auch keinerlei Verbindung zum Ausschuss gegeben (vgl. Interview Salamon 2016). Dies war den oppositionellen Parteiakteuren zu dem Zeitpunkt jedoch unklar.

Ausschuss noch nichts vorgelegt hatte (z.B. MTI/Ungarische Nachrichtenagentur 2010a, 2010c; Csuhaj 2010a). Es existierte somit ein formalrechtlich nicht geregeltes Gremium, welches offenkundig die gleiche Aufgabe wie der Ausschuss hatte und somit für Unklarheit sorgte. Forderungen der oppositionellen LMP im Ausschuss, den Ministerpräsidenten um Auskunft über den Sachverhalt zu bitten und ihn in den Ausschuss einzuladen, lehnte die Regierungsmehrheit jedoch ab (AEB, Alkotmány-előkészítő Bizottság, Protokoll vom 07.09.2010, 34f.).⁵³

Ende Juli 2010 trat schließlich der Ausschuss zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen und legte auf Basis der Vorschläge des Vorsitzenden László Salamon (KDNP) seine internen Verfahrensregeln fest, wobei es sich wieder nur um wenige prozedurale Aspekte handelte. Gemäß seinem Vorschlag sollte der Ausschuss zunächst Stellungnahmen verschiedener Institutionen, Einrichtungen und aller Interessierten einholen und erst dann auf Basis der eingegangenen Meinungen mit der eigentlichen Arbeit beginnen.⁵⁴ Dementsprechend wurde der Zeitplan gestaltet: Bis zum 30. September sollten die Stellungnahmen aus Wissenschaft und Gesellschaft eingeholt; bis zum 20. Oktober die Teilkonzepte erstellt und diese zwischen dem 2. und 15. November diskutiert werden. Das Gesamtkonzept sollte bis zum 30. November vorliegen, so dass dieses vom Ausschuss zwischen dem 10. und 15. Dezember diskutiert werden konnte. (AEB, Protokoll vom 20.07.2010, S. 9-12) In der nächsten Sitzung Anfang September wurden schließlich zur Organisation der Arbeit sieben nach Themenfeldern geordnete Arbeitsgruppen geschaffen, von denen sechs thematische Teilkonzepte erstellen und die dann dem Gesamtausschuss zur Diskussion vorgelegt werden sollten. Die siebte Arbeitsgruppe sollte daraus anschließend das Gesamtkonzept erstellen. Sachverständige für den Ausschuss waren nicht vorgesehen, nur die Fraktionen sollten die Möglichkeit haben, Fraktionsexperten einzuladen. (AEB, Protokoll vom 07.09.2010)

Ähnlich wie bei der das Verfahren regelnden parlamentarischen Resolution verfügte die Opposition auch in diesen ausschussinternen Verfahrensdiskussionen über keine tatsächliche Mitsprache und war auf die Rolle einer passiven Beobachterin beschränkt, zumal einer der Fidesz-Delegierten in der konstituierenden Sitzung nach kurzer Zeit einen Antrag auf Abschluss der Verfahrensdiskussionen durchbrachte und somit die Möglichkeit weiterer Diskussionen verhin-

⁵³ Im Folgenden in den Verweisen immer abgekürzt als AEB. Die Unterausschüsse – Alkotmányelőkészítő *Albizottság* – werden als AEAB abgekürzt.

⁵⁴ Was die ohnehin kurze Zeit, die ihm zur Arbeit blieb, noch weiter verkürzte. Seine zweite Sitzung fand erst Anfang September statt.

derte (AEB, Protokoll vom 20.07.2010, 2ff.). Auch änderten die wenigen Verfahrenskonkretisierungen im Ausschuss nichts an den tatsächlichen Macht- und Einflussverhältnissen im Gremium, zumal auch die Festlegung der internen Funktionsweise auf Basis der Vorschläge der Regierungsmehrheit erfolgte.

In der Zusammenschau ergibt sich somit ein Set an Regeln, welches durch folgende Merkmale geprägt war:

- *Niedriger Formalisierungsgrad und rudimentäre Reglementierung*: Abgesehen von der Verfassungsänderung regelte nur ein einziges Dokument das Verfahren der Verfassungsgebung und auch dieses nur deren erste Phase der Konzepterstellung im Ausschuss. Es handelte sich somit um eine unvollständige Institutionalisierung des Verfahrens, welche viele Verfahrensaspekte ungeregelt ließ und der Regierungsmehrheit, insbesondere Fidesz, auf diese Weise erweiterte verfahrenstechnische Handlungsspielräume eröffnete. Diese Regeln waren somit nicht in der Lage, das Verfahren zu strukturieren und kalkulierbar zu machen, wie es eigentlich Sinn von Regeln ist.

- *Verfahrensunsicherheit versus Verfahrensflexibilität*: Der niedrige Regelungsgrad, das konkurrierende Gremium um den Ministerpräsidenten sowie die fehlenden Machtressourcen der Opposition zur Beeinflussung der Verfahrensausgestaltung führten zu einem hohen Maß an Unsicherheit für diese. Für die zwei Regierungsparteien ermöglichte es gleichzeitig ein Handeln im quasi-regelfreien Raum. Erstens gab es kaum Regeln und zweitens waren diese auch noch leicht änder- bzw. ersetzbar, da sie nicht durch höhere Hürden vor Änderungen geschützt waren. Besonders Fidesz erwuchs somit eine äußerst starke Position, da die Partei gegen den Widerstand der Opposition und des eigenen Koalitionspartners jederzeit die Regeln ändern, mit weiteren formalen oder informellen Regeln ergänzen oder interpretieren konnte. Die größere Regierungspartei hatte sich somit eine maximale Verfahrensflexibilität eingebaut.

Exklusivität und dissensualer Modus: Das ganze Verfahren war exklusiv, weil die über die verfassungsändernde Mehrheit verfügenden Akteure sowohl bei der Regelfestlegung als auch in den Verfassungsarbeiten aufgrund der Regeln bewusst weitere parteipolitische Akteure ausgrenzten, d.h. die Beteiligung oppositioneller Gruppen verhinderten. Von einem dissensualen Modus ist zu sprechen, weil die Entscheidungsmechanismen so gestaltet waren, dass Lösungen nicht durch Einigungen erzielt werden mussten, sondern diese immer einseitige dogmatische Entscheidungen der dominierenden Partei waren (vgl. Bonime-Blanc 1987, S. 13). Solch ein

dissensualer Stil bedeutet eine bewusste Konfrontation und das Schüren von Konflikten (vgl. Póczy 2012b, S. 135).

Verfahren ohne Vetospieler: Die Bestrebung der Mehrheit, die Verfassungsgebung uneingeschränkt zu dominieren führte dazu, dass die Regeln der Verfassungsgebung nicht zur intervenierenden Variablen für die Akteurskonstellation wurden. Die Parteien, die die Regeln aufgrund ihrer parlamentarischen Mehrheit setzen konnten, waren am Ende auch die, die diese festlegten. Allerdings waren die zwei regierenden Parteien aufgrund der asymmetrischen Machtbeziehung nicht auf Augenhöhe in die Verfahrensbestimmung eingebunden, sondern Fidesz konnte diese de facto dominieren. In diesem Sinne wurde die Akteurskonstellation zwar nicht formal, aber praktisch sogar eingeschränkt. Die dominante Partei Fidesz hatte so weder Vetospieler in den Reihen der Opposition, noch innerhalb der Akteurskonstellation Fidesz-KDNP. Dies ermöglichte ihr, innerhalb des Regierungsbündnisses und während des gesamten Verfassungsgebungsprozesses die bestimmende Kraft zu bleiben.

Als kurzes Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass durch die Situation einer *starken Machtasymmetrie* zugunsten von Fidesz der Modus der Regelfestlegung der *unilateralen Regelsezung* war. Dies schlug sich erwartungsgemäß auch in der konkreten Form des Verfahrens nieder: Dieses war nicht nur schwach institutionalisiert und damit äußerst flexibel, sondern sorgte auch dafür, dass der Kreis der Verfassungsgeber nicht ausgeweitet wurde. Aufgrund der starken Machtasymmetrie im Ausschuss sowie im Parlament war die Opposition nur pro forma beteiligt. Fidesz konnte somit ein Verfahren bestimmen, mit dem das Ziel einer raschen Verfassungsgebung nach eigenen Präferenzen möglichst problemlos zu realisieren war. Die Regeln waren aufgrund ihres rudimentären Charakters jedoch kaum in der Lage, Akteursverhalten zu strukturieren und somit Erwartungssicherheit zu schaffen. Folglich kann von Regeln im eigentlichen Sinne kaum gesprochen werden; vielmehr war es ein Set an *Pseudoregeln*, also Regeln, die nur formal, aber aufgrund ihrer enormen Flexibilität tatsächlich keine waren.

4.2.3 Die Ergebnisse des Mappings im Überblick

Bevor sich Kapitel 4.3 der Anwendung der Verfahrensregeln im Prozess der Verfassungsgebung selbst zuwendet, sollen hier noch einmal kurz die zentralen Befunde des Mappings resümiert werden.

Der Hauptbefund ist, dass die Regelsetzungsverfahren und die dadurch entstandenen Regeln stark differierten.

Zu Beginn waren die Akteurskonstellationen identisch, d.h. in beiden Fällen gab es eine aus zwei Parteien gebildete Regierungsmehrheit, welche die für Verfassungsgebungen notwendige Zweidrittelmehrheit allein bereitstellen konnte und damit allein berechtigt war, die Verfahrensmodalitäten der Verfassungsgebung zu bestimmen. Der Blick in die jeweiligen Akteurskonstellationen ergab jedoch, dass das Beziehungsgefüge zwischen den sie konstituierenden zwei Parteien hochgradig variierte. Während im ersten Fall eine Koalitionsvereinbarung mit zahlreichen Garantien inklusive eines Vetorechts für den kleineren Regierungspartner SZDSZ zu einer *symmetrischen* Machtstruktur innerhalb der Regierung führte, gab es im zweiten Fall solch ein institutionelles Arrangement nicht, da die zwei Parteien über eine Parteiliste miteinander verbunden waren und ohne Koalitionsvereinbarung auskamen. Folglich etablierte sich in dem Fall eine *asymmetrische* Machtstruktur zum Nachteil des kleineren Regierungspartners KDNP.

Aufgrund der unterschiedlich ausgestalteten regierungsinternen Machtverhältnisse wurden unterschiedliche *Verfahrenssetzungsmodi* gewählt. Im ersten Fall konnte die SZDSZ die *Verhandlung* des Verfahrens mit allen im Parlament vertretenen Parteien erwirken. Hierbei wirkte ein entscheidender Faktor mit: Die allgemeine politische Situation nur wenige Jahre nach dem Systemwechsel und das damit einhergehende Misstrauen der SZDSZ einer- sowie das Bestreben der MSZP zur Demonstration ihrer demokratischen Gesinnung andererseits. Im zweiten Fall fand dagegen eine *einseitige Regelsetzung* dominiert von Fidesz statt. Durch diese unterschiedlichen Verfahrenssetzungsmodi differenzierten sich die zu Beginn identischen Akteurskonstellationen aus: Durch den Einbezug weiterer Akteure im ersten Fall wurde diese ausgeweitet, d.h. nicht allein die qua Mehrheit dazu berechtigten Regierungsparteien MSZP und SZDSZ entschieden über das Verfahren, sondern auch die vier Oppositionsparteien. Durch die einseitige Regelfestlegung im zweiten Fall wurde diese hingegen nicht ausgeweitet, sondern beibehalten bzw. aufgrund der faktischen Dominanz von Fidesz innerhalb des Parteienbündnisses de facto sogar eingeschränkt.

Diese unterschiedlichen Regelsetzungsmodi brachten wiederum verschiedene *Verfahrensmodi für den Verfassungsgebungsprozess* hervor: Das Verfahren im ersten Fall war hochgradig reglementiert und formalisiert, inklusiv und auf Konsens bedacht, aufgrund des inklusiven Charakters ein Verfahren mit Vetospielen und bot allen beteiligten Parteien ein hohes Maß an Verfahrenssicherheit, auch wenn es mit Blick auf notwendige Änderungen aufgrund der hohen

Hürden gleichzeitig inflexibel war. Es handelte sich um eine vollkommene *Formalisierung*. Die *relative Machtsymmetrie* während der Verfahrensaushandlung übersetzte sich folglich auch in eine Situation der *relativen Machtsymmetrie* in der Verfassungsaushandlung; die vereinbarten Regeln wurden so zur intervenierenden Variable für die ursprüngliche Akteurskonstellation.

Das im zweiten Fall etablierte Verfahren war dessen vollständiges Gegenteil: Es war kaum formalisiert und reglementiert, da es nur wenige prozedurale Vorgaben traf, exklusiv und dissensual, aufgrund des exklusiven Charakters ein Verfahren ohne Vetospieler, welches somit kaum Verfahrenssicherheit bot, jedoch genau aus diesem Grund sehr flexibel war. Da die Regeln so kaum den Anspruch von Regeln erfüllten, waren sie vielmehr *Pseudoregeln*. Die Machtverteilung in der Phase der Verfahrensfestlegung schlug sich allerdings auch hier im konkreten Verfahrenssatz nieder: Die stark ungleich verteilte Macht bzw. die Dominanz von Fidesz führte zu einer Situation der *starken Machtsymmetrie zugunsten von Fidesz* in der Verfassungsaushandlung. Hier wurden die Regeln nicht zur intervenierenden Variablen für die Akteurskonstellation: Die aufgrund ihrer Machtausstattung zur Regelsetzung Befugten blieben auch die Bestimmer über die neue Verfassung.

Die folgende Tabelle zeigt die Unterschiede der Verfahrensgestaltung noch einmal auf einen Blick.

Tabelle 2: Die Verfahrensmodi im Überblick

| Fall 1: Formalisierung | Fall 2: Pseudoregulierung |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Hoher Grad an Formalisierung und Reglementierung • Verfahrenssicherheit versus Verfahrensflexibilität <ul style="list-style-type: none"> • Inklusivität und konsensualer Modus • Verfahren mit Vetospielern ⇒ Agieren im hochgradig reglementiertem Raum | <ul style="list-style-type: none"> • Niedriger Grad an Formalisierung und rudimentäre Reglementierung • Verfahrensunsicherheit versus Verfahrensflexibilität <ul style="list-style-type: none"> • Exklusivität und dissensualer Modus • Verfahren ohne Vetospieler ⇒ Agieren im quasi-regelfreien Raum |

4.3 Induktion: Die Auswirkungen der Regeln im Prozess der Verfassungsverhandlung

Der erste Analyseschritt ergab, dass trotz der identischen Mehrheitsverhältnisse sowie der identischen konstitutionellen Vorgabe für Verfassungsgebungen die Art und Weise der Verfahrensfestlegungen differierten und dadurch sehr unterschiedliche Verfahrensregeln etabliert wurden. Der Modus der Verhandlung führte zu inklusiven, konsensualen und hochgradig formalisierten Regeln, der Modus der unilateralen Regelsetzung durch eine dominante Partei zu exklusiven und dissensualen Pseudoregeln.

Für die Verfassungsgebungen wurden so sehr unterschiedliche institutionelle Rahmenbedingungen etabliert und damit den am Verfassungsgebungsprozess tatsächlich beteiligten Parteien sehr unterschiedliche Handlungsspielräume eröffnet: Im ersten Fall wurden die sechs Parteien inklusive der größten Regierungspartei MSZP gleichberechtigt beteiligt, während im zweiten Fall die de facto entscheidende Kraft allein Fidesz war. Es zeigte sich so in aller Deutlichkeit, dass die Regeln tatsächlich Produkte ihrer Entstehungsbedingungen waren, d.h. dass für deren Form maßgeblich war, welche Parteien mit welchen Machtressourcen an ihrem Zustandekommen mitwirkten.

Ziel des zweiten Analyseschrittes ist es nun zu eruieren, wie sich diese unterschiedlichen Regeln in den Prozessen der Verfassungsgebung auswirkten. Es wird geschaut, wie die Parteien die jeweiligen Regeln in den Verfassungsausschüssen anwendeten und vor allem, mit welcher Fähigkeit diese die einzelnen Parteien bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Verfassungskonzepte ausstatteten. Zudem wird geschaut, ob sich die Parteien stets an die Regeln hielten oder ob diese versuchten, sie zu ändern und wenn ja, welche Auswirkungen dies auf den Prozessverlauf hatte. Hierbei geht es darum, durch Rekonstruktion der Kausalketten den Zusammenhang zwischen den differierenden Verfahrensmodi und den unterschiedlichen Ausgängen der Prozesse empirisch zu überprüfen. Die Herangehensweise ist dabei relativ offen, da abgesehen von den im theoretischen Kapitel formulierten allgemeinen Annahmen zum Verhalten von Akteuren im Umgang mit Regeln dieser zweite Analyseschritt durch keine weiteren konkreten Erwartungen angeleitet wird. Dies hat den Vorteil, dass so eine vollständigere Beobachtung von – auch vorher nicht erwarteten – Effekten gewährleistet werden kann.

4.3.1 Fall 1: Agieren in der Verfahrensverflechtungsfalle

4.3.1.1 *Auswirkung der Regeln auf die inhaltlichen Verhandlungen im Verfassungsausschuss*

Nachdem der Ausschuss ab Juni 1995 unter dem Parlamentspräsidenten Zoltán Gál (MSZP) seine Arbeit aufgenommen und zunächst noch einige Verfahrensfragen abschließend geklärt hatte (Einbezug von Sachverständigen, die Einrichtung von Unterausschüssen und Arbeitsgruppen, die Organisation der inhaltlichen Arbeit und die Rolle der Regierung sowie der Ministerialbürokratie im Prozess) (siehe AEB, Protokolle vom 22.06.1995; 28.06.1995; AEAB, Protokoll vom 26.06.1995), verlief die erste Phase der inhaltlichen Arbeit zwischen Oktober 1995 und März 1996 in einem hochgradig reglementierten Verfahrensraum.

Die „Selbstbeschränkung“⁵⁵ der Regierungsfractionen durch die Verfahrensregeln führte im Ausschuss zu einer Akteurskonstellation, in der die zwei Regierungsparteien und alle vier Oppositionsparteien gleichberechtigt in die Verfassungsgebung eingebunden waren.

Durch die paritätische Besetzung des Ausschusses waren die sechs Delegationen verfahrensrechtlich vollkommen gleichgestellt, da sie über die gleichen Partizipations- und Gestaltungsmöglichkeiten verfügten. Zudem war der Ausschuss so deutlich von den regulären Kräfteverhältnissen im Parlament und damit von den alltagspolitischen Mustern parteipolitischer Interaktion entkoppelt. Allein das zweite Element der doppelten Mehrheit, wonach die jeweils fünf zustimmenden Delegationen gleichzeitig Zweidrittel der Abgeordneten im Parlament repräsentieren mussten, gewährleistete der MSZP einen kleinen Verfahrensvorteil, weil sie so über die Möglichkeit verfügte, durch ein Veto inhaltliche Entscheidungen selbst gegen den Willen der anderen fünf Delegationen zu blockieren. Für die Praxis bedeutete dies, dass solange die Sozialisten von diesem Vetorecht keinen aktiven Gebrauch machten, alle Delegationen tatsächlich über die gleiche Macht im Verfahren verfügten.

In dieser ersten Ausschussphase verhandelten die Parteidelegationen auf Grundlage von Entscheidungspapieren, welche das Sekretariat des Ausschusses anfertigte und welche mögliche

⁵⁵ „Selbstbeschränkung“ (önkorlátozás) wurde zu einem Schlüsselbegriff des Verfahrens (siehe z.B. moldoványi 1995c). Die Regierungskoalition betonte immer wieder, dass sie ihre Macht freiwillig beschränkt hatte. Dies sollte einerseits ihre demokratische Gesinnung hervorstreichen, andererseits auch signalisieren, dass dies eine großzügige Geste gegenüber der Opposition war, welche entsprechende Gegenleistungen erforderte. Siehe z.B. die Äußerung von Hack (AEB, Protokoll vom 26.02.1997, S. 9).

Regelungsvarianten auf Basis der Parteipräferenzen enthielten, das Grundgerüst der Verfassung, die sog. Regelungsprinzipien. Die Diskussionen und Abstimmungen erfolgten über jeden Punkt einzeln. In den weniger oder gar nicht strittigen Punkten konnte der Ausschuss i.d.R. mit fünf, manchmal sogar mit der Mehrheit von sechs Delegationen und damit einstimmig entscheiden.

Es waren jedoch die Konfliktthemen, bei denen das Verfahren an seine Grenzen stieß und sich sehr rasch und deutlich zeigte, wie hochgradig blockadeanfällig dieses war. Einerseits war es bei den großen Streitthemen vor dem Hintergrund der Spaltung zwischen den drei Bewahrer- und den drei Reformerparteien (SZDSZ, MDF, Fidesz versus MSZP, FKgP, KDNP) sehr schwierig, die Zustimmung von fünf Delegationen zu erlangen, da bereits zwei Delegationen eine Entscheidung verhindern konnten. Andererseits wurde die Entscheidungsregel der doppelten Mehrheit in der Praxis häufig zur Einstimmigkeit, da die FKgP, die die politische Vereinbarung nicht unterzeichnet hatte und hinsichtlich ihrer inhaltlichen Vorstellungen ohnehin isoliert war, den Sitzungen oftmals vollständig fernblieb.⁵⁶ Dies erschwerte die Entscheidungsfindung zusätzlich, weil die fünf verbliebenen Delegationen dann im Konsens entscheiden mussten und damit umgekehrt jede einzelne Delegation zum Vetospieler werden konnte.

Für den Ausgang der inhaltlichen Verhandlungen und Abstimmungen bedeuteten diese Pattsituationen häufig das vorläufige Scheitern einer Einigung und anschließende, teils langwierige Versuche anderweitiger Auflösungen dieser, wobei die Akteure mehrere Strategien anwendeten.

Erstens wurden die Diskussionen teilweise aufgeschoben und später wiederholt: Die Debatten über die großen Streitthemen, so insbesondere über den Wahlmodus des Staatspräsidenten, über das Ein- oder Zweikammersystem, über die Stellung der Staatsanwaltschaft oder die Etablierung eines Justizrates wurden mehrfach geführt. Eigentlich war bei Abstimmungen, in denen die erforderliche Mehrheit verfehlt wurde, die „Aushilfsregel“ vorgesehen, also die automatische Übernahme der bestehenden Verfassungsregelung. Da die größten Konflikte jedoch Punkte betrafen, die für alle Parteien von herausragender Bedeutung waren, einigten sie sich auf spätere Einigungsversuche und vertrauten darauf, durch das Wiederholen der eigenen Argumente für oder gegen eine Position andere zu überzeugen und so eine Mehrheit zu mobilisieren. Der Verhandlungsmodus des *arguing* bzw. des Problemlösens (siehe Elster 2000; Benz 2007, 111f.), also eine Annäherung durch Austausch von Argumenten, kam somit im Ausschuss

⁵⁶ Da der FKgP bewusst war, dass sie aufgrund ihrer radikalen Umbauvorstellungen selbst im Lager der Reformier isoliert war, nahm sie nur sporadisch an den Sitzungen teil. Im März 1996 verkündete die Delegation schließlich ihr „Äußerungsmoratorium“, also die Weigerung, selbst bei Anwesenheit an Diskussionen und Abstimmungen teilzunehmen (vgl. AEB, Protokoll vom 20.03.1996, S. 5). Allerdings blieb die Delegation in dieser Haltung inkonsequent.

extensiv zum Tragen. Allerdings führten die wiederholten Debatten höchstens bei kleineren Kontroversen, nicht aber bei den großen Streitthemen zu Annäherungen zwischen den Verhandelnden.

Zweitens führte die Anwendung der Aushilfsregel in Situationen, wo keine Mehrheit für eine bestimmte Regelungsvariante zustande kam zu Lösungen, die eigentlich von der Mehrheit der Delegationen, manchmal sogar von allen Delegationen abgelehnt wurden. Die Unfähigkeit der Parteien zur Einigung auf einen gemeinsamen Nenner führte also paradoxerweise dazu, dass sie gelegentlich am Ende die von allen am wenigsten unterstützte Regelung der gültigen Verfassung akzeptieren mussten.

Wenn drittens Annäherungen erzielt wurden, waren diese nur absolute Minimalkompromisse, welche nur geringfügige Abweichungen vom Status quo darstellten, selbst wenn die Akteure mehrheitlich – d.h. selbst die Bewahrer – deutliche Änderungen präferiert hatten. Dies betraf vor allem Punkte, in denen sich die ab 1989/1990 gültige Verfassungsregelung als impraktikabel oder geradewegs dysfunktional erwiesen hatte. Dafür war ursächlich, dass die Akteure zwar allesamt Änderungen befürworteten, aber jeweils ganz unterschiedliche Alternativen bevorzugten, aus denen kaum eine gemeinsame Position formuliert werden konnte.

Viertens erfolgte in einigen wenigen Punkten (Wahlsystem, direktdemokratische Elemente und Kommunen) aufgrund des Konfliktpotenzials und der zu erwartenden Schwierigkeit, sich im Rahmen des Ausschusses einigen zu können, eine Delegation der Themen an die Fraktionspitzen. Die Verlagerung der Diskussionen auf eine andere Ebene der Entscheidungsfindung erwies sich später jedoch als eine wenig zielführende Strategie, weil sie eine verfahrensrechtliche Kontroverse über die Frage auslöste, ob die vereinbarten Regeln der Verfassungsgebung auch in Verhandlungen außerhalb des Ausschusses bindend seien. Letztendlich wurde durch diese Delegation das Konfliktpotenzial nicht wie erhofft reduziert, sondern sogar noch gesteigert. Zusammenfassend wirkte sich das Verfahren somit inhaltlich stark konservierend aus, weil die hohen Entscheidungshürden große Abweichungen und Innovationen erschwerten und damit automatisch den Status quo begünstigten.

Das Verfahren erwies sich folglich in der Praxis insgesamt als „lähmend“ (Interview Balsai 2016) und mühsam, weil jeder einzelne Punkt diskutiert, ein Kompromiss gefunden und abgestimmt werden musste (vgl. Interview Hack 2016). Ganz deutlich zeigte sich die Diskrepanz zwischen den zwei konkurrierenden Zielen einer einerseits möglichst konsensualen und inklusiven, aber andererseits reibungslosen Verfassungsgebung: *„Es [das Verfahren, Anm. S.P.]*

hatte den Effekt, dass alle mit gleichem Recht oder gleichem Gewicht an der Arbeit des Ausschusses teilnehmen konnten, aber letztendlich hatte es hinsichtlich des Ergebnisses auf die praktische Durchführung keinen positiven Effekt [...]“ (Interview Balsai 2016).

Allerdings zeigt die Auswertung der Ausschussprotokolle, dass die Diskussionen sehr sachlich und problemorientiert verliefen. Durch die Entkopplung der Ausschusszusammensetzung von den tatsächlichen parlamentarischen Kräfteverhältnissen wurde die verfassungspolitische tatsächlich von der alltagspolitischen Arena getrennt, wie es die Verfassungsliteratur als förderlich erachtet (siehe Behnke und Benz 2009, S. 231; Benz 1993; Köppl 2007, 81f.). Die teils komplizierten Entscheidungsfindungsprozesse wurden somit nicht noch zusätzlich von sachfremden, d.h. mit der Verfassungsgebung nicht zusammenhängenden Konflikten belastet.

Der Status-quo-begünstigende Effekt des Verfahrens förderte alsbald auch seine Gewinner und Verlierer zutage: Vor dem Hintergrund der Spaltung der Parteien in die Gruppe der Reformen und die der Bewahrer waren es die Reformen, insbesondere die größere Regierungspartei MSZP, die hinsichtlich ihrer Präferenzdurchsetzungsfähigkeit die deutlichen Verlierer der etablierten Regeln waren. Die Bewahrer waren hingegen die Gewinner, weil die Regeln ihrem Ziel des Erhalts des bestehenden Verfassungssystems dienlich waren.

Die folgenden Abschnitte verdeutlichen die zwei skizzierten Effekte der Regeln – also die erschwerte Entscheidungsfindung sowie die Begünstigung der „konservativen“ Kräfte – anhand des Konfliktverlaufs in den Streitfragen Sozialstaat, Wahlmodus des Staatspräsidenten, Wahlrecht für Auslandsungarn und Wahlsystem, Nationaler Rechtsprechungsrat, Staatsanwaltschaft und Nominierungsmodus der Verfassungsrichter. Diese Themen wurden einerseits ausgewählt, da sie aufgrund der Präferenzunterschiede zwischen den Parteien sowie deren Stellenwert für das künftige Verfassungsgefüge am konfliktträchtigsten sowie am heftigsten „umkämpft“ waren und daher am intensivsten diskutiert wurden. Andererseits zeigte sich – wie bereits erwähnt – erst bei der Verhandlung dieser großen Streitfragen, welche verfahrensrechtlichen Fallstricke das auf Konsens ausgelegte Verfassungsgebungsverfahren barg. Die Darstellung der Konfliktverläufe ist analytisch relevant, weil – wie später gezeigt wird – die letztendlich erzielten Verhandlungsergebnisse einiger dieser Punkte für den weiteren Verlauf des gesamten Verfassungsgebungsprozesses maßgeblich waren.

Sozialstaatsprinzip, soziale Grundrechte und Sozialpartnerschaft

Einer der grundlegenden Konflikte zwischen den liberal orientierten Bewahrerparteien SZDSZ, Fidesz und mit Abstrichen auch MDF einer-, sowie den Reformern andererseits war die Frage des Sozialstaates. Konkret ging es in den Verfassungsverhandlungen um die von den Reformern befürwortete konstitutionelle Verankerung des Sozialstaatsprinzips und der Sozialpartnerschaft (d.h. des institutionalisierten Dialogs zwischen Staat, Gewerkschaften und Arbeitgebern) sowie um die Schaffung einklagbarer sozialer Grundrechte.

Hinsichtlich des *Sozialstaatsprinzips* definierte die 89-er Verfassung den Staat nur als unabhängigen, demokratischen Rechtsstaat. Die Sekretariatsvorlage sah nun eine mögliche Ergänzung mit den Attributen „frei“ und „sozial“ vor. Während das Attribut frei relativ unstrittig war, wurde das Sozialstaatsprinzip Gegenstand einer heftigen Diskussion. In Folge wurde in der Abstimmung keine Mehrheit erzielt, weshalb eigentlich der Status quo, also keine Aufnahme des Prinzips in die Verfassung die Folge gewesen wäre. Die Delegationen verhandelten jedoch weiter und einigten sich zumindest auf den Kompromissvorschlag der KDNP, ein allgemeines Sozialstaatsziel im Abschnitt zu den Grundrechten und Staatszielen zu verankern (AEB, Protokoll vom 12.10.1995, S. 8-13). MSZP und KDNP selbst ging der Kompromiss jedoch nicht weit genug, weshalb sie diesen Streitpunkt weiterhin auf der Agenda hielten (siehe AEB, Protokolle vom 13.03.1996; 20.03.1996.).

Im Bereich der *sozialen Grundrechte* wollten MSZP und KDNP erreichen, bestimmte soziale Rechte als tatsächlich einklagbare Grundrechte⁵⁷ zu verankern, was jedoch die zwei liberalen Parteien SZDSZ und Fidesz, teilweise auch MDF⁵⁸, ablehnten. Schließlich wurden die Gegenstand der Diskussion bildenden Rechte auf Erholung und Freizeit, Begrenzung der Arbeitszeit, bezahlten Urlaub und Feiertage, auf eine freie Berufs- und Arbeitsplatzwahl, auf ein faires, existenzsicherndes Arbeitsentgelt (Mindestlohn), ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld, auf soziale Sicherheit und Versorgung, Ausbau und Schutz einer sicheren und gesunden Umwelt, Ehe und Kindererziehung sowie das Recht der Eltern auf Wahl der Erziehungsmethode allesamt unzweifelhaft als Staatsziele normiert (AEB, Protokoll vom 26.10.1995). Da somit alle Rechte gemäß den Präferenzen der Bewahrer nur zu dem das Staatshandeln anleitenden Staatszielen

⁵⁷ Im Gegensatz zu Grundrechten, die unmittelbar gerichtlich geltend gemacht werden können, sind Staatsziele nur „*offen gefasste Verfassungsnormen, die den Staat verpflichten, auf die Verwirklichung bestimmter Ziele hinzuwirken*“ (Degenhart 2005, S. 190).

⁵⁸ Das Forum sprach sich gegen soziale Grundrechte aus, wollte diese aber zumindest als Staatsziele verankern (z.B. AEB, Protokoll vom 26.10.1995, S. 65).

wurden und sich die Grundrechtsbefürworter nicht einmal mit der Verankerung von zumindest einigen sozialen Rechten als Grundrechte hatten durchsetzen können, blieb die Problematik der sozialen Grundrechte in den späteren Phasen der Verfassungsgebung weiterhin eine der zentralen Streitpunkte.

Ein weiteres Element zur Stärkung des Sozialstaates war die bereits unter der vorherigen Antall-Regierung geschaffene tripartistische Institution der *Sozialpartnerschaft*, der sog. Rat der Interessensvermittlung (*Érdekegyeztető Tanács*), welcher über Mitbestimmungsrechte in der Arbeits- und Lohnpolitik verfügte (vgl. Körösényi und Fodor 2010, S. 356). Um diesen Rat bzw. zumindest das Prinzip der Interessensvermittlung konstitutionell zu verankern, strebten die MSZP und FKgP, später auch KDNP, eine Aufnahme der Sozialpartnerschaft in die Verfassung an. Im Gegensatz dazu erachteten die anderen Parteien solch einen institutionalisierten Dialog zwischen Staat, Gewerkschaft und Arbeitgebern als eine genuin politische Entscheidung, über die jede Regierung selbst bestimmen müsse und daher nicht per Verfassung vorgeschrieben werden dürfe. Sowohl die Verankerung der Sozialpartnerschaft in der Verfassung, als auch der Kompromissvorschlag des Vorsitzenden, zumindest einen Verweis auf ein entsprechendes, weiterführendes Gesetz zu verankern, scheiterten somit. (AEB, Protokoll vom 17.01.1996, S. 45-52)

Wahlmodus des Staatspräsidenten

Die Art und Weise, wie der Staatspräsident gewählt werden und über welche Kompetenzausstattung er verfügen solle, war einer der zentralen Konfliktpunkte in den Verhandlungen am Runden Tisch sowie zu Beginn der Legislaturperiode des ersten frei gewählten Parlaments gewesen.⁵⁹ Mit einem von dem regierenden MDF und der oppositionellen SZDSZ gemeinsam verabschiedeten Verfassungsänderungspaket 1990 wurde der Wahlmodus schließlich zugunsten einer indirekten Wahl des Staatspräsidenten entschieden.

Da aufgrund der langen Auseinandersetzung über diese Frage der Bestellungsmodus des Präsidenten zum symbolischen Ausdruck der Auseinandersetzung zwischen den Regimegegnern und der Regimepartei wurde, bestimmten die diesbezüglichen Präferenzen im Systemwechsel auch noch die Positionen der Parteien in der Verfassungsdiskussion 1995. MSZP und KDNP

⁵⁹ Siehe zur Genese der Amtes und den Konflikten über seine Kompetenzausstattung Merényi 1990; Tordai 1998; Dieringer 2006; Dobos et al. 2013.

wollten die Direktwahl einführen, aber ohne Ausweitung der präsidentiellen Kompetenzen, während die FKgP für die Einführung eines echten präsidentiellen Regierungssystems eintrat. Die Bewahrer sahen jedoch in der indirekten Wahl des Staatspräsidenten einen Hauptfaktor für die rasche Demokratisierung und Konsolidierung des Landes, während sie die Einführung einer Direktwahl als ein Einfallstor für eine autoritäre Machtanmaßung der postkommunistischen Eliten fürchteten (so z.B. Hack, siehe AEB, Protokoll vom 20.12.1995, 11f.). Dabei waren sich die Bewahrer jedoch auch untereinander nicht einig, wie der indirekte Wahlmodus konkret zu gestalten sei: Während MDF den Status quo⁶⁰ unverändert beibehalten wollte, wollten SZDSZ und Fidesz kleinere Veränderungen am parlamentarischen Wahlmodus, um die Parteien im Parlament zu mehr Überparteilichkeit und Kompromiss bei der Wahl zu bewegen. (AEB, Protokoll vom 20.12.1995, S. 6-31)

Dementsprechend erlangte keiner der vier vom Sekretariat vorgeschlagenen Wahlmöglichkeiten (Beibehaltung des Status quo; Direktwahl; Wahl durch ein Elektorat und das griechische Modell der parlamentarischen Wahl, wobei bei Nichterreicherung der erforderlichen Mehrheit im dritten Wahlgang das Parlament aufgelöst wird) die notwendige Mehrheit und es kam zu einer Pattsituation. Die Delegationen scheiterten mit anschließenden Versuchen, für verschiedene Kompromissvarianten Mehrheiten zu finden und schoben die Frage zunächst auf. (AEB, Protokoll vom 20.12.1995, S. 31f.) Am Ende folgte schließlich die Einigung auf eine nur minimale Abweichung vom Status quo, der zufolge die Anzahl möglicher Wahlrunden nicht mehr auf drei begrenzt wurde (AEB, Protokoll vom 21.03.1996, 4ff.). Abgesehen davon, dass diese Lösung das grundlegende Problem (mangelnde Bereitschaft der parlamentarischen Parteien zur Einigung auf einen überparteilichen Kandidaten) kaum hätte lösen können, war der letztendlich erzielte Minimalkompromiss sehr weit von dem entfernt, was die größte Partei wollte und entsprach auch nur bedingt dem, was die Bewahrer bevorzugten. Auch dieser Punkt blieb somit ein wiederkehrendes Thema der Verfassungsgebung.

Wahlrecht für Auslandsungarn und Ausgestaltung des Wahlsystems

⁶⁰ Nach § 29/B Abs. 2 der Verfassung von 1989 wurde der Staatspräsident vom Parlament mit einer Zweidrittelmehrheit gewählt. Wurde diese verfehlt, musste in einem zweiten Wahlgang erneut eine Zweidrittelmehrheit erreicht werden. Sofern auch dieser ergebnislos ausfiel, galt im dritten Wahlgang in einer Stichwahl zwischen den zwei Kandidaten mit den meisten Stimmen derjenige als gewählt, der die Mehrheit der Stimmen der anwesenden Abgeordneten auf sich vereinen konnte.

Ähnlich dem Bestellungsmodus des Staatsoberhauptes waren auch die Gewährung des Wahlrechts an Auslandsungarn sowie das Wahlsystem für das Parlament Streitpunkte, die seit 1989 bestanden und damit stets konfliktbehaftet blieben.

Den geltenden Verfassungsbestimmungen gemäß war die Ausübung des *Wahlrechts* an die Bedingung eines inländischen Wohnsitzes geknüpft.⁶¹ MDF, FKgP und KDNP wollten jedoch erreichen, dass die „Auslandsungarn“, also Bürger der umliegenden Staaten mit ungarischer Nationalität, welche durch den Vertrag von Trianon⁶² zu Auslandsungarn geworden waren, durch Entfernung dieser Auflage in Ungarn wahlberechtigt würden. Die Regierungsparteien und Fidesz lehnten aber ab, Bürgern ohne reale Bindung zum Land das Wahlrecht zu erteilen (AEB, Protokolle vom 16.11.1995, S. 30f.; 14.12.1995, S. 5-26). Das Aufheben der Bedingung des inländischen Wohnsitzes fand keine Mehrheit, ebenso wie anschließende Kompromissvorschläge. Die bestehende Bindung des Wahlrechts an diese Auflage blieb somit erhalten (AEB Protokoll vom 18.01.1996, S. 41-44).

Die Klärung der Frage des *Wahlsystems* war dagegen sogleich an die Fraktionsspitzen delegiert worden; dennoch wollte der Ausschuss zumindest die Grundrichtung für das künftige Wahlsystem und damit für die Gespräche vorgeben. Den Parteien ging es hierbei vorrangig um die Frage, wie stark das 1989 geschaffene und sehr komplizierte Grabenwahlsystem, welches ein Kompromiss der am Runden Tisch Verhandelnden gewesen war (siehe dazu Harfst 2007, S. 167–171), modifiziert werden sollte. Diesbezüglich waren die Koalitionspartner bereits im Regierungsprogramm übereingekommen, das kombinierte System grundsätzlich zu erhalten, jedoch so zu verändern, dass dieses die Wahlergebnisse proportionaler abbildet. Des Weiteren sollte der zweite Wahlgang abgeschafft, die Anzahl der Abgeordneten reduziert, die Wahlkampfzeit verkürzt und der Modus für die Aufstellung von Kandidaten in den Direktwahlkreisen überprüft werden (vgl. A Magyar Köztársaság Kormánya 1994, S. 124).

Im Ausschuss waren sich MSZP, SZDSZ, Fidesz und FKgP einig, das Verhältniswahlelement zu stärken, um den starken Disproportionseffekt abzuschwächen, während MDF und KDNP den vollständigen Erhalt des Status quo forderten (AEB, Protokoll vom 14.12.1995, S. 33-38).

⁶¹ Weitere Vorgaben waren die ungarische Staatsbürgerschaft, Volljährigkeit und Aufenthalt im Lande am Tag der Wahl.

⁶² Der Vertrag von Trianon vom 4. Juni 1920 schloss für Ungarn den I. Weltkrieg offiziell ab. Der Friedensvertrag verfügte, dass Ungarn einen Großteil seines Territoriums an die benachbarten Staaten, insbesondere Rumänien und die Tschechoslowakei, abtreten musste. Das ungarische Staatsgebiet schrumpfte von 282 000 auf 93 000 Quadratkilometer und von den ehemals 18,2 Millionen Bürger lebten plötzlich 7,6 Millionen außerhalb Ungarns (vgl. Romsics 2010, S. 147).

Ungeachtet der Delegation der Materie an Fraktionsgespräche strebte der Ausschuss zumindest die Aufnahme einer verbindlichen Formulierung hinsichtlich der Reichweite der Wahlsystemreform in das Verfassungskonzept an. Das Grundproblem bestand jedoch darin, dass die vorgeschlagenen Formulierungen den Veränderungsbefürwortern nicht weit genug, den Änderungsgegnern jedoch zu weit gingen. Letztendlich einigten sich die Delegationen auf die äußerst vage und nichts Konkretes beinhaltende Formulierung, dass das gemischte Wahlsystem beizubehalten sei, aber die Möglichkeit einer Veränderung in Betracht gezogen werden solle (AEB, Protokoll vom 18.01.1996, S. 48-52).

Nationaler Rechtssprechungsrat, Position der Staatsanwaltschaft und Bestellungsmodus der Verfassungsrichter

Ein zentrales Vorhaben der sozialliberalen Koalition war die Justizreform, wodurch insbesondere die Unabhängigkeit der Gerichte gestärkt werden sollte und deren Herzstück die Übertragung der Mitbestimmungsrechte des Justizministeriums in der Personal- und Finanzverwaltung der Gerichte auf einen sog. Nationalen Rechtssprechungs- bzw. Justizrat (*Országos Igazságszolgáltatási Tanács*) war (vgl. A Magyar Köztársaság Kormánya 1994, 122, 125).

Die Ausschussmitglieder waren bei den die Justiz betreffenden Verfassungsbestimmungen generell zögerlich, da die Vorbereitung der Justizreform durch das zuständige Ministerium bereits begonnen hatte. Dennoch verhandelten sie intensiv über einige grundlegende Punkte, so auch über den *Nationalen Rechtssprechungsrat*. Die Verwaltungs- und Personalkompetenz der Gerichte oblag damals dem Justizministerium und war per Gesetz geregelt gewesen (siehe Vilusz 1998). Die Regelung sollte nun auf Verfassungsebene erfolgen, wobei der Ausschuss entscheiden musste, ob er wie bisher die Kompetenz beim Justizministerium belässt oder diese entweder dem Obersten Gerichtshof, einer sog. Landesjustizselbstverwaltung oder eben dem Rechtssprechungsrat überträgt. Während die SZDSZ und Fidesz für den Rechtssprechungsrat waren, war die MSZP intern gespalten (MSZP-Delegation dagegen, MSZP-Regierung dafür); allerdings gab es unter den Befürwortern keine Einigkeit über die konkrete Zusammensetzung solch eines Rates. MDF und KDNP lehnten die Schaffung eines solchen Rates ab, während die Position der FKgP unklar war. Angesichts dieser Konstellation scheiterte schließlich dessen Schaffung und Verankerung in der Verfassung am Widerstand von zwei der sechs Parteien, MDF und KDNP. (AEB, Protokolle vom 11.01.1996, S. 42-57; 13.06.1996, S. 138).

Die Position des *Obersten Staatsanwaltes* war dagegen insgesamt weniger umstritten. Allerdings stellte dies den einzigen Konfliktpunkt dar, bei dem die Sozialisten auf die Möglichkeit eines Vetos zurückgriffen, um entgegen dem Votum der anderen fünf Delegationen die eigene Position durchzusetzen.

Gemäß der alten Verfassung wählte das Parlament auf Vorschlag des Staatspräsidenten den obersten Staatsanwalt, welcher dem Parlament verantwortlich und rechenschaftspflichtig war. Auf diese Weise stand der oberste Staatsanwalt unter der Kontrolle des Parlaments und die Abgeordneten waren befugt, Interpellationen an ihn zu richten. Seine Stellung war bereits seit 1949 so geregelt gewesen und auch im Zuge des Systemwechsels nicht geändert worden, jedoch war bereits die erste frei gewählte Regierung unter Antall bei dem Versuch, die Staatsanwaltschaft dem Justizministerium zu unterstellen, trotz grundsätzlichem Einverständnis der Parteien am Widerstand der zwei liberalen Parteien gescheitert (vgl. Györgyi 1997).

Im Verfassungsausschuss waren sich alle Parteien außer MSZP einig, die Staatsanwaltschaft nun der Kontrolle der Legislative zu entziehen und der Exekutive zu unterstellen. Allerdings legten die Sozialisten hier aus unklaren Gründen ihr Veto ein, womit der Status quo erhalten blieb (AEB, Protokoll vom 16.01.1996, 6f.).

Der *Nominierungsmodus der Verfassungsrichter* ging ebenfalls auf die Vereinbarung des Runden Tisches zurück. Gemäß dessen Regelung musste sich ein aus einem Delegierten pro Fraktion bestehender parlamentarischer Nominierungsausschuss auf einen Kandidaten einigen und diesen dem Parlament als Vorschlag unterbreiten. Das Parlament musste ihn dann mit Zweidrittelmehrheit wählen (§ 32/A, Abs. 4 der Verfassung).

MSZP, SZDSZ und FKgP drängten im Verfassungsausschuss auf eine Reform dieses Modus, weil sich dieser als ineffektiv erwiesen hatte: Vermehrt war es zu Blockaden und Nichtbesetzungen von Richterstellen gekommen.⁶³ Fidesz, MDF und KDNP sahen jedoch durch eine Reform ihr Minderheitenrecht zur Mitsprache bei der Auswahl von Verfassungsrichtern gefährdet und lehnten sie daher ab. Auch dies war somit ein weiterer Punkt, wo der Status quo schließlich bestehen blieb, jedoch nur die Unzufriedenheit einiger Parteien beförderte. (AEB, Protokolle vom 16.01.1996, 65f.; 17.01.1996, S. 41-45)

All diese Konflikte zeigen exemplarisch, dass das Verfahren zwar einerseits aufgrund der klaren Regeln allen Teilnehmern Verfahrens- und Erwartungssicherheit und aufgrund der gleich

⁶³ Tatsächlich waren zu diesem Zeitpunkt seit längerem nur neun der elf Richter im Amt, da sich die Parteien im Ausschuss nicht auf Personalvorschläge hatten einigen können.

verteilten Macht jeder Delegation die gleiche Chance auf Mitbestimmung bot. Andererseits aber begünstigten die Regeln tendenziell die Gruppe der Bewahrer und benachteiligten die der Reformer. Tendenziell bedeutet, dass die Konfliktlinie nicht fortwährend entlang der Linie Bewahrer und Reformer verlief, sondern, dass es auch Punkte gab, wo nicht nur der größere, sondern beide Koalitionspartner in ihren Präferenzen unterlagen. In der überwiegenden Anzahl der Fälle waren jedoch die Reformer MSZP, KDNP und FKgP die Verlierer, während die auf Erhalt des Status quo bedachten Parteien SZDSZ, MDF und Fidesz die Profiteure der Verfahrensregeln waren.

Am deutlichsten fiel die Verlustposition für die eigentlich stärkste Partei der Sozialisten aus: Mit über 50 Prozent der Mandate größte Fraktion im Parlament konnte sie sich weder bei den sozialen Grundrechten, beim Sozialstaatsprinzip, der Sozialpartnerschaft, beim Wahlmodus des Staatspräsidenten, beim Wahlsystem, noch beim Rechtssprechungsrat oder bei den Verfassungsrichtern durchsetzen, wobei oft der eigene Koalitionspartner SZDSZ zusammen mit anderen Oppositionsparteien die MSZP blockierte. Der inhaltliche Gestaltungsspielraum der größten Partei war dementsprechend durch das Verfahren außerordentlich eingeschränkt. Allein beim Punkt der Staatsanwaltschaft setzte sich die MSZP mit einem Veto durch. Dass die Delegation trotz der vielen Konflikte, in denen sie unterlag, nur in diesem einen Fall ihre Vetooption nutzte, ist überraschend, aber wahrscheinlich mit der Person des sozialistischen Delegationsleiters Mihály Bihari erklärbar: Dieser zeichnete sich stets durch ein hohes Maß an Kompromissbereitschaft aus und war durchwegs bestrebt, Lösungen auf Basis möglichst großer Zustimmung zu finden. Eine häufige Nutzung des Vetos wäre diesem konsensualen Bestreben nicht förderlich gewesen.

Im Umkehrschluss wirkten die Regeln aufgrund der hohen Hürden, welche für eine Abweichung vom Status quo erforderlich waren, im Sinne der Bewahrer, die sich von diesen eine „konservative Verfassungsgebung“ (Kis 1994) erhofft hatten. Allerdings waren sie mitunter sogar aus ihrer Sicht zu konservierend, da häufig selbst marginale Änderungen kaum möglich waren und vielfach die paradoxe Situation entstand, dass eine Regelung der alten Verfassung trotz Ablehnung der Mehrheit oder sogar aller Delegationen mangels Einigung auf einen gemeinsamen Nenner in Kraft blieb.

Am Ende der Ausschussphase herrschte somit bei allen Delegationen eine gewisse Unzufriedenheit mit den inhaltlichen Ergebnissen, auch wenn diese bei den Verlierern deutlich stärker

ausgeprägt war, während sich die Abstriche, welche die Gewinner des Verfahrens bei den einzelnen Punkten hinnehmen mussten, noch immer innerhalb ihres Akzeptanzrahmens bewegten. So sagte der SZDSZ-Delegationsleiter Hack: *„Es gibt an diesem Tisch keine Partei, die mit diesem Text im vollen Umfang zufrieden wäre, die kein Gefühl des Mangels hat. [...] Wenn wir danach gehen, dann ist der ganze Text für alle inakzeptabel. Aber der Kompromiss bedeutete eben, dass wir uns schrittweise einigten.“* (AEB, Protokoll vom 27.03.1996, 16f.)

Der KDNP-Abgeordnete Tamás Isépy bilanzierte zum fertigen Konzept:

„Scheinbar ist jeder zufrieden, dass der Text endlich fertig gestellt wurde, in Wirklichkeit aber ist jeder unzufrieden, weil die Regelungsprinzipien verständlicherweise nicht in allem den eigenen verfassungsrechtlichen Vorstellungen entsprechen. Die Debatte ist daher unabgeschlossen und wird bis zum Referendum auch unabgeschlossen bleiben.“ (Ungarische Nationalversammlung, Plenarprotokoll vom 22.05.1996)

Und wie wenig innovatives Potenzial in den Regeln steckte, verdeutlicht die Aussage von Bihari:

„Gestehen wir zumindest untereinander ein, dass dieses Streben nach einer sehr breiten Zustimmung sehr wohl den Kreis [...] neuer Institutionen einschränkt. Hier muss entschieden werden, ob wir eine markant neue, vielleicht nicht nur eine reformierte, sondern eine radikale, aber neue Verfassung machen wollen, was fünf Parteien sicher nicht machen können [...] oder wir sagen nein, das Streben nach Einigkeit ist das wichtigere politische Prinzip.“ (AEB, Protokoll vom 24.04.1996, S. 23)

Den teilweise schwierigen Entscheidungsprozessen zum Trotz schaffte es der Ausschuss bis Ende März 1996 dem Parlament ein Verfassungskonzept zur Beratung vorzulegen, das alle wichtigen Aspekte der künftigen Verfassungsordnung regelte, auch wenn die Parteien zahlreiche große Streitpunkte trotz formaler Lösung als noch nicht endgültig abgeschlossen betrachteten.

Die Marginalisierung der größten Partei MSZP in dieser Phase und die daraus resultierende inhaltliche Unzufriedenheit mit dem Konzept bestimmte jedoch die nächsten Phasen der Verfassungsgebung maßgeblich.

4.3.1.2 Regeländerungen durch die Verlierer der Verfahrensregeln

Wie die Anwendung des Verfahrensrahmens in der Ausschussphase zeigte, erwies sich das sehr inklusive und auf Konsens ausgelegte Verfahren für die Reformierparteien als ungünstig, da eine Durchsetzung ihrer Präferenzen mit den Regeln kaum möglich war. Nachdem der Aus-

schuss am 28. März 1996 das Konzept an das Parlament überwiesen hatte (Ungarische Nationalversammlung, H/2252), wurde das Verfahren daher auf Initiative der Sozialisten mit partieller Unterstützung der Christdemokraten Gegenstand von Änderungsversuchen. Wie in diesem Kapitel gezeigt wird, ist es der größeren Regierungspartei MSZP aufgrund der Regeln jedoch nicht möglich gewesen, ihre inhaltlichen Präferenzen im Konzept durchzusetzen. Aus diesem Grund unternahm die Partei – wie im theoretischen Modell erwartet – den Versuch, die Regeln stärker zu ihrem eigenen Vorteil auszugestalten. Über zumindest kleinere Änderungen des institutionellen Rahmens versuchte sie, die eigenen Handlungsspielräume zu erweitern.

Diesen Versuchen waren jedoch enge Grenzen gesetzt: Einerseits verfügte die MSZP aufgrund der Regeln selbst nicht über die notwendige Macht zu deren Änderung. Andererseits war das Verfahren durch den hohen Reglementierungsgrad und die dadurch geschaffene Inflexibilität vor substantziellen Änderungen geschützt: Diese hätten zunächst eine Neuverhandlung der politischen Vereinbarung durch die Spitzen der sechs Fraktionen sowie anschließend eine Änderung der entsprechenden Passagen der parlamentarischen Geschäftsordnung mit der Zustimmung von Vierfünfteln der Abgeordneten erfordert. Änderungen an den Grundregeln der Verfassungsgebung, so etwa an der Entscheidungsregel, waren folglich praktisch unmöglich, zumal die Regeln aus einem äußerst langen Verhandlungsprozess hervorgegangen waren und das Aufschüren dieses Pakets kaum im Interesse der oppositionellen Parteien war. Wegen der erschwerten Änderungshürden war eine Neuverhandlung der Grundpfeiler des Verfahrens nahezu chancenlos – eine Tatsache, der sich wahrscheinlich auch die Sozialisten bewusst waren. Zudem bargen entsprechende Vorschläge die Gefahr, sich dem Vorwurf der instrumentellen Nutzung der Regeln auszusetzen. Dementsprechend waren strategisch höchstens Änderungen oder Anpassungen *innerhalb* des gegebenen Verfahrensrahmens möglich, so etwa bei nicht explizit geregelten Punkten (Regelungslücken), wobei die Beschlussfassung darüber in den Kompetenzbereich des Ausschusses fiel. Allerdings waren auch solchen Regeländerungen aufgrund der hohen Mehrheitserfordernisse Grenzen gesetzt, denn für solche Verfahrensfragen galt ebenso wie für inhaltliche Entscheidungen die doppelte Mehrheit. Somit wäre die Zustimmung von fünf der sechs Delegationen erforderlich gewesen, wozu jedoch die Gewinner des Verfahrens kaum bereit gewesen wären, da sich dieses hinsichtlich ihres Ziels, einen radikalen Umbau des Verfassungssystems zu verhindern, bewährt hatte.

Unter diesen Umständen gingen zwei Initiativen zur Verfahrensänderung von den Sozialisten aus.

Erstens eine *Neuverhandlung bestimmter, bereits formal abgeschlossener inhaltlicher Punkte*. Bereits kurz vor der Fertigstellung des ersten Konzeptentwurfs im Februar 1996 sprach sich die Partei für die Möglichkeit inhaltlicher Nachbesserungen an oder gar der kompletten Revision von bereits gefällten Entscheidungen aus. So empfahl der nicht stimmberechtigte MSZP-Ausschussvorsitzende Zoltán Gál zu überprüfen, ob sich zwischenzeitlich die Mehrheiten in bestimmten strittigen und daher zunächst per Kompromiss gelösten Fragen geändert hätten (AEB, Protokoll vom 21.02.1996, S. 5). Der sozialistische Delegationsleiter Bihari konkretisierte dies durch seine Empfehlung, zumindest in Punkten, bei denen das Abstimmungsergebnis sehr knapp oder nicht eindeutig ausgefallen war und wo die Delegationen schwankten, neu zu verhandeln (AEB, Protokoll vom 13.03.1996, S. 7). Als Beispiele nannte er den Rechtssprechungsrat oder die Sozialpartnerschaft. MSZP-Justizminister Pál Vastagh empfahl ebenfalls ein „Überdenken“ mancher, aus seiner Sicht fachlich nicht begründeter Entscheidungen. (AEB, Protokoll vom 21.02.1996, S. 25) Insgesamt zeigte sich somit ein großer Bedarf seitens der MSZP, einige Punkte noch einmal zu diskutieren, da sie sich davon eine Nachbesserung der für sie ungünstigen Verhandlungsergebnisse erhofften.

Eine solche Neueröffnung erforderte zwar keine explizite Regeländerung, da diese formal nicht verboten war; aber eben, weil dieser Punkt nicht geregelt war, erforderte dies die Zustimmung des Ausschusses. Unabhängig davon, ob sie zu den inhaltlichen Verlierern oder Gewinnern des Verfahrens gehörten, scheuten sich jedoch einige Parteien davor, Punkte, die nach langen Diskussionen endlich gelöst waren, noch einmal zu verhandeln. Damit scheiterte dieser Vorstoß letztendlich an der Entscheidungsregel: Während die zwei liberalen Parteien solch eine Neuverhandlung zwar nicht explizit befürworteten, sich aber auch nicht dagegen sperrten, sprachen sich MDF und die FKgP⁶⁴ entschieden dagegen aus, während die KDNP dazu erst nach Fertigstellung des Konzepts bereit war. (AEB, Protokoll vom 13.03.1996, S. 7-21) Somit scheiterte die MSZP mit ihrer Strategie der Neuverhandlung (ebd., 21f.) und die folgenden inhaltlichen Debatten beschränkten sich auf solche Aspekte, die der Ausschuss bis dahin nicht entschieden hatte oder die der Präzisierungen bedurften (siehe hierzu AEB, Protokolle vom; 20.03.1996; 21.03.1996).

⁶⁴ Die FKgP war in ihrem Handeln über den ganzen Prozess hinweg nicht konsequent und offenkundig auch parteiintern gespalten, so auch bei der Frage der Neuverhandlung: Mal befürwortete die Delegation diese, dann wieder lehnte sie diese ab.

Zweitens schlug die Partei eine für Verfassungsgebungen eher ungewöhnliche Art der Bürgerbeteiligung, ein *vorgelagertes Referendum* vor. Zwar bestand unter allen Teilnehmern der Verfassungsgebung Einigkeit darüber, dass das Volk der neuen Verfassung am Ende in einem Referendum zustimmen müsse, bevor diese in Kraft tritt. Der sozialistische Delegationsleiter Bihari formulierte jedoch nach den gescheiterten Neuverhandlungsversuchen im Rahmen der parlamentarischen Debatte des Konzeptes im Mai 1996 den Vorschlag, bereits *vor* Verabschiedung der Verfassung durch das Parlament ein Referendum über besonders kontroverse Punkte abzuhalten. Er empfahl dabei eine Abstimmung über vier Fragen: das Ein- oder Zweikammerparlament, ein Verbot der Todesstrafe in der Verfassung, der Wahlmodus des Staatspräsidenten und eventuell die Staatsform (vgl. Ungarische Nationalversammlung, Plenarprotokoll vom 30.05.1996), wobei die Auswahl der Gegenstände nur teilweise plausibel war, denn bis auf den Wahlmodus des Staatspräsidenten und eventuell das Zweikammerparlament – welches von der KDNP forciert wurde – waren die anderen beiden weder für die MSZP sehr wichtige, noch in den Diskussionen besonders strittige Punkte. Wahrscheinlich ging es zunächst einfach darum, grundsätzliche Unterstützung für das Vorhaben bei den anderen Parteien zu mobilisieren.

Das Forum, die Mitglieder der neu gegründeten MDNP (siehe unten), SZDSZ und Fidesz lehnten solch ein Referendum ab, da es aus ihrer Sicht einen eklatanten Bruch mit dem vereinbarten Verfahren, gar eine Verletzung der politischen Vereinbarung darstellte. Weitere Argumente, die aus ihrer Perspektive gegen solch eine Abstimmung sprachen waren die Willkür der Referendumsgegenstände, das Risiko einer solchen Abstimmung (beispielsweise, dass die Bürger nicht die republikanische, sondern die monarchische Staatsform wählen) sowie die Tatsache, dass solch eine Befragung den Prozess erheblich verlangsamt hätte. Die MDNP vermutete dahinter den bloßen Versuch, gescheiterte Präferenzen über den Umweg der Bürger durchzusetzen. Anders als bei der Frage der Neuverhandlung wurden die Sozialisten hingegen auch von den anderen zwei inhaltlichen Verlierern der gegebenen Verfahrensregeln, also KDNP und FKgP, unterstützt, wobei die KDNP der Liste der Aspekte, welche dem Referendum unterzogen werden sollten, das Wahlrecht für Auslandsungarn hinzufügte. (vgl. Ungarische Nationalversammlung, Plenarprotokolle vom 30.05.1996; 05.06.1996; 06.06.1996)

Ähnlich wie die inhaltliche Neueröffnung von Diskussionen war die Abhaltung solch eines Referendums formal nicht verboten. Obwohl bei diesem Verfahrensvorschlag nicht festgelegt war, wer genau darüber hätte entscheiden müssen (die Fraktionsspitzen oder der Ausschuss), hätte aber auch dieser Vorschlag zunächst einmal die Unterstützung einer großen Mehrheit der

parlamentarischen Parteien benötigt, welche jedoch, wie sich bald herausstellte, nicht vorhanden war. So wurde der Vorschlag formal nie zur Abstimmung gebracht.

Während sich die Sozialisten danach in der Frage bedeckt hielten und nicht weiter aktiv forcierten, hielten dagegen KDNP und FKgP solch ein Referendum noch zeitweilig auf der Agenda. Die Christdemokraten versuchten solch ein Referendum nach der Überarbeitungsphase des Konzeptentwurfs ab September 1996 gar als Drohpotenzial zu nutzen, indem sie dieses zur Voraussetzung ihrer weiteren Teilnahme am Prozess machten. Konkret forderten sie eine Abstimmung über fünf Fragen (Sozialstaatsprinzip, soziale Grundrechte, Prinzip der Sozialpartnerschaft in der Verfassung, zweite Parlamentskammer und Direktwahl des Präsidenten). (AEB, Protokolle vom 02.07.1996, S. 13; 12.09.1996, 12f.; 19.09.1996, 18f.). Schlussendlich sahen sie jedoch davon ab, den Prozess aus diesem Grund zu blockieren.

Zusammenfassend schaffte es die MSZP als eigentlich stärkste Partei somit aufgrund der durch die Verfahrensregeln geschaffenen relativen Machtsymmetrie zwischen den sechs Parteien weder, den Ausschuss zu Neuverhandlungen zu bewegen, noch eine Mehrheit für ihren Vorschlag einer vorgelagerten Volksabstimmung zu mobilisieren. Selbst diese vergleichsweise moderaten Kursänderungen im Verfahren scheiterten somit an den Regeln selbst und führten der Partei noch einmal ihre aufgrund des Verfahrens enorm eingeschränkte Verhandlungsmacht vor Augen: Als stärkste parlamentarische Kraft verfügte sie aufgrund der gegebenen Verfahrensregeln nicht einmal über genügend Macht, um die für sie nachteiligen Regeln nachträglich nachzubessern.

Damit blieb nicht nur das etablierte Verfahren unverändert bestehen, sondern es schürte auch die Unzufriedenheit der Parteispitze weiter, was diese letztendlich im Juni 1996 zu einem Schritt veranlasste, der zum Wendepunkt im Schicksal der Verfassungsgebung wurde (siehe Kapitel 3.3.1.3).

Verfahrensadjustierungen wurden jedoch nicht nur aktiv von durch das Verfahren benachteiligten Parteien initiiert, sondern wurde zumindest einmal auch *aufgrund eines unerwarteten Ereignisses* nötig, wobei sich auch in diesen Fall zeigte, wie inflexibel und blockadeanfällig die Regeln waren.

Der Anlass war eine Veränderung im Parteiensystem, konkret die Spaltung des Forums im Frühling 1996. Im März waren einige Abgeordnete aus dem MDF ausgetreten und hatten die Ungarische Demokratische Volkspartei (*Magyar Demokrata Néppárt*, MDNP) gegründet, welche bald den Status einer vollwertigen Fraktion mit all den damit verbundenen Rechten erhielt.

Allerdings musste geklärt werden, ob und wie die neue Partei in die Verfassungsgebung eingebunden werden kann, denn gemäß den Bestimmungen der interfraktionellen Vereinbarung vom Mai 1995 waren nur solche Fraktionen zur Teilnahme berechtigt, welche durch die Wahlen von 1994 in das Parlament gelangt waren. Dies schloss die MDNP als Abspaltung aus.

Aus diesem Grund mussten die Fraktionsspitzen eine Änderung der politischen Vereinbarung durchführen, auf welche sie sich jedoch relativ problemlos, im April 1996 einigten: Die MDNP sollte als gleichwertige Fraktion in den Prozess eingebunden werden, wobei sie und MDF jeweils mit drei Delegierten vertreten sein sollten. Der Abstimmungsmechanismus nach § 134/D, Abs. 3 der parlamentarischen Geschäftsordnung (doppelte Mehrheitsregel) sollte davon unberührt bleiben. (Vereinbarung über die Änderung der Vereinbarung der Fraktionen vom Juni 1994)

Anschließend brachten die Fraktionsspitzen auf dieser Basis im Juni einen entsprechenden Vorschlag zur Änderung der parlamentarischen Geschäftsordnung ein, dem zufolge das Forum und die MDNP mit jeweils drei Delegierten im Ausschuss vertreten sein würden und die Beschlussfähigkeit des Ausschusses bei Anwesenheit von mindestens fünf Fraktionen gegeben sei (§§ 134/C Abs. 1 und 134/D Abs. 2) (Ungarische Nationalversammlung, H/2615). Aufgrund der Rivalität zwischen MDF und MDNP nutzten Forum-Mitglieder die Anforderung der Vierfünftelmehrheit jedoch dazu, Letzteren die Teilnahme am Prozess zu verweigern, indem sie in der Abstimmung über den Antrag entweder dagegen stimmten oder sich enthielten: So wurden nur 302 der 308 erforderlichen Stimmen erzielt (Ungarische Nationalversammlung 2020a). Die MDNP reichte den selben Antrag später noch einmal ein (Ungarische Nationalversammlung, H/2729), allerdings scheiterte auch dieser bei der Abstimmung im Dezember 1996; diesmal auch an Gegenstimmen der FKgP (Ungarische Nationalversammlung 2020b).

Die Verfahrensregeln konnten somit auch die Beteiligung einer neuen Partei verhindern, indem diese von der Zustimmung aller anderen Parteien abhängig war. Die MDNP blieb folglich aus dem Verfassungsgebungsprozess ausgeschlossen, womit das ursprüngliche Bestreben, eine Verfassung zu schaffen, die von allen im Parlament vertretenen Parteien getragen wird, durch einen zwischenparteilichen Konflikt untergraben wurde.

Diese Versuche der Regeländerung oder Regelanpassung verdeutlichen, dass die Verfahrensregeln so hohe Hürden für ihre eigene Abänderung setzten, dass diese praktisch kaum durchführbar waren. Die Akteure der Verfassungsgebung zwischen 1994 und 1998 hatten sich mit

der politischen Vereinbarung von 1995 in eine *Verfahrensverflechtungsfalle* – in Analogie zu Fritz Scharpfs Politikverflechtungsfalle (Scharpf 1988) – manövriert.

Das Konzept der Politikverflechtungsfalle beschreibt eine Verhandlungssituation, in der die Hürden für Entscheidungen so hoch sind (qualifizierte Mehrheit oder Einstimmigkeit), dass daraus aufgrund der Dominanz der Eigeninteressen und der fehlenden Bereitschaft der Akteure, einer Lösung zuzustimmen, die weniger vorteilhaft als der Status quo ist, für alle nur suboptimale Entscheidungen hervorgehen und dabei die Option einer Regeländerung zur Auflösung von Blockaden verschlossen ist. Die Politikverflechtungsfalle ist somit „*an institutional arrangement whose policy outcomes have an inherent (non-accidental) tendency to be sub-optimal*“ (Scharpf 1988, S. 271).

Die hohen Mehrheitserfordernisse im untersuchten ersten Fall produzierten für einige oder sogar für alle Parteien suboptimale Ergebnisse, wobei die Optimierung der Entscheidungsprozesse selbst über Verfahrensänderungen aufgrund der Verfahrensregeln kaum möglich war. Allerdings war auch die generelle Bereitschaft der oppositionellen Parteien dazu sehr gering ausgeprägt, da sie befürchteten, durch ein Aufschnüren und Neuverhandeln des Verfahrenspakets Verluste im Sinne von Verschlechterungen ihrer eigenen Verhandlungspositionen zu riskieren. Die Verflechtungsfalle traf daher vorrangig die MSZP, welche als stärkste parlamentarische Kraft im Verfassungsgebungsprozess aufgrund des institutionellen Rahmens nicht nur in ihrer Fähigkeit der Präferenzdurchsetzung stark begrenzt war, sondern auch in ihrer Macht, die Regeln im Prozess zu ändern. Der einzige, aber entscheidende Unterschied zur Scharpfschen Falle war, dass es sich bei der Verfassungsgebung nicht um ein dringend zu lösendes Policy-Problem handelte. Ein *exit* war möglich, da die politischen Akteure im Falle einer Nichtentscheidung einfach weiter innerhalb des gegebenen konstitutionellen Rahmens – also der existierenden Verfassung – agieren konnten und somit der Druck zur Einigung wesentlich geringer war.

4.3.1.3 Auswirkungen der gescheiterten Regeländerungsversuche

Die Verfassungsgebung wurde nach den von der MSZP initiierten, aber gescheiterten Verfahrensanpassungen dem etablierten Verfahren gemäß fortgesetzt. Ebenso wie die Regeln blieb jedoch auch die subjektive Problemwahrnehmung der MSZP bestehen: Die Unzufriedenheit in der Partei, besonders die der an der Verfassungsgebung nicht persönlich beteiligten Partei- und Regierungsspitze, bestand ungebrochen weiter und fand ihren Niederschlag schließlich in einem Veto im Parlament im Juni 1996, mit dem die Parteiführung kurzfristig die Kontrolle über das Schicksal der Verfassungsgebung erlangte.

Zuvor hatte der Ausschuss am 28. März 1996 seinen Konzeptentwurf (Ungarische Nationalversammlung, H/2252) ins Parlament eingebracht, welcher am 1. April von den fünf großen überregionalen Tageszeitungen *Népszabadság*, *Népszava*, *Magyar Hírlap*, *Magyar Nemzet* und *Új Magyarország* abgedruckt wurde. Die Bürger hatten dann 45 Tage Zeit, um Stellungnahmen oder Vorschläge einzureichen. Die parlamentarische Beratung – welche bis auf wenige Details analog zum normalen Gesetzgebungsverfahren verlief – war für den Zeitraum zwischen dem 22. Mai und dem 20. Juni in neun Sitzungen angesetzt. Die Fraktionen und die Regierung waren berechtigt, bis zum Ende der ersten allgemeinen Lesung am 6. Juni Modifikationsanträge einzureichen. Über die insgesamt 423 Modifizierungsanträge stimmte der Ausschuss in fünf Sitzungen zwischen dem 11. und 21. Juni ab, wobei er 93 (21,98 %) annahm (AEB, Protokolle vom 11.06.1996; 12.06.1996; 13.06. 1996; 17.06.1996; 21.06.1996).

Als letzter Schritt vor der Abstimmung über das Gesamtkonzept der Verfassung musste das Parlament über diese 93 Anträge am 27. Juni en bloc abstimmen. Die Abstimmung nahm jedoch eine unerwartete Wendung, als die notwendige Zweidrittelmehrheit von 257 Stimmen um fünf Stimmen verfehlt wurde. Während die anwesenden Mitglieder der Fraktionen SZDSZ, MDF, MDNP, Fidesz, KDNP und sogar FKgP geschlossen dafür stimmten, kamen aus den Reihen der Sozialisten fünf Nein-Stimmen sowie 21 der insgesamt 22 Enthaltungen (eine Enthaltung kam von der SZDSZ). Die namentlichen Abstimmungsergebnisse ließen einen deutlichen Bruch in der Fraktion erkennen: Die sozialistischen Regierungsmitglieder und Staatssekretäre sowie Mitglieder der Parteispitze bzw. des Parteipräsidiums enthielten sich oder stimmten mit Nein (einige Regierungsmitglieder waren der Sitzung ferngeblieben, so auch Ministerpräsident Gyula Horn), während der Rest der Fraktion inklusive der Delegierten des Verfassungsausschusses zustimmte.

Der Bruch zwischen der Regierungs- und Parteispitze und dem Rest der Fraktion in der Abstimmung offenbarte, dass obwohl die Sozialistische Partei insgesamt mit den Verhandlungsergebnissen unzufrieden war, zwischen der Parteiführung und der die Verfassung verhandelnden Delegation offenkundig konkurrierende Auffassungen darüber bestanden, im welchen Maße die Durchsetzung der sozialistischen Interessen im Ausschuss zu erfolgen habe und als wie verbindlich die verhandelten Prinzipien zu erachten seien. Während die sozialistischen Regierungsmitglieder sowie die Parteiführung aufgrund der sozialistischen Mehrheit im Parlament und entgegen den Verfahrensregeln eine möglichst weitreichende Realisierung ihrer eigenen

Präferenzen von den Delegierten erwarteten, waren diese darauf bedacht, im Einklang mit den Prinzipien der politischen Vereinbarung möglichst konsensuale Lösungen zu erzielen, selbst wenn sie dafür deutliche Abstriche von den eigenen Vorstellungen in Kauf nehmen mussten. Diese konfligierenden Auffassungen mündeten nun mit Abschluss der Konzeptarbeiten in einem substanziellen Konflikt zwischen Partei- und Regierungsspitze einer- sowie Fraktions- und Delegationsseite andererseits, denn obwohl Delegationsmitglieder der gesamten Fraktion sowie auch den Regierungsmitgliedern regelmäßig über den Stand der Arbeit Bericht erstatteten (vgl. Interview Bihari 2016), wurde der Parteiführung erst mit dem vollendeten Konzeptentwurf das Ausmaß der gescheiterten Präferenzdurchsetzung sichtbar. Erst dann wurde deutlich, dass die Delegation im Ausschuss mit der Durchsetzung sozialistischer Interessen gescheitert war und es zudem im Nachgang nicht geschafft hatte, zumindest eine Teilrevision der Verhandlungsergebnisse durch die Neueröffnung konzeptioneller Debatten oder durch ein vorheriges Referendum zu erreichen.

Während die kritische Haltung der sozialistischen Partei- und Regierungsspitze im Verfassungsausschuss selbst unterartikuliert geblieben war⁶⁵, hatten sich der Ministerpräsident und der Justizminister im Vorfeld der parlamentarischen Debatte in der Öffentlichkeit wiederholt kritisch gegenüber der Verfassungsgebung und deren Verlauf zu äußern begonnen. So warnte der Ministerpräsident, dass auf Basis des Konzepts eine schlechtere als die bisherige Verfassung entstehen würde (z.B. Kéri 1996a; György 1996), während der Justizminister ein Scheitern des konsensualen Verfahrens prophezeite und die Opposition bezichtigte, mit der immer noch andauernden Verfassungsgebung die normale Gesetzgebung zu behindern (vgl. Népszabadság 1996a; K. J. T. 1996). Diese Aussagen verdeutlichten, dass in der Parteispitze eine hochgradige Unzufriedenheit mit dem Text herrschte, da all die für die MSZP wichtigen, da profilbildenden Themen nicht berücksichtigt worden waren und daher die Bereitschaft, dem Konzept die Zustimmung zu erteilen, sehr gering bis gar nicht vorhanden war.

In diesem Sinne ging der parlamentarischen Abstimmung über die Änderungsanträge unmittelbar vorher eine Auseinandersetzung zwischen Präsidium und Fraktion voraus: Nachdem Re-

⁶⁵ Allerdings verfügte die Regierung durch die Geschäftsordnung über die Möglichkeit, selbst Änderungsinitiativen in den Ausschuss einzubringen, wovon sie jedoch nicht ein einziges Mal Gebrauch gemacht hatte. Ebenso hatten weder der Justizminister, noch sein Vertreter ihre Anwesenheit im Ausschuss genutzt, um ihre ablehnende Haltung zu verdeutlichen. Warum die Parteiführung nicht zuerst über diesen Verfahrensweg Änderungen zu erwirken versuchte, ist unklar und wurde ihr nach der Abstimmung im Parlament von einigen Ausschussmitgliedern auch vorgeworfen (Ungarische Nationalversammlung, Plenarprotokoll vom 27.06.1996).

gierungs- und Parteichef Horn im Rahmen einer Präsidiumssitzung seine Zweifel an der Notwendigkeit einer neuen Verfassung dargelegt und weitere Präsidiumsmitglieder konkrete Kritikpunkte wie die abgelehnte Direktwahl des Staatspräsidenten oder das Fehlen der Sozialpartnerschaft hervorgebracht hatten, sprach sich die Mehrheit des Präsidiums in einer formalen Abstimmung schließlich *gegen* das Konzept aus.⁶⁶ Die Fraktion teilte die Auffassung des Präsidiums jedoch nicht und stimmte ihrerseits auf der danach stattfindenden Fraktionssitzung mehrheitlich *für* das Konzept. (vgl. Bajai 1996) Um die Situation aufzulösen, wurde schließlich auf einen gemeinsamen Fraktionsstandpunkt verzichtet und den Parlamentariern eine Entscheidung nach bestem Gewissen freigestellt (vgl. Magyar Nemzet 1996a). Das Votum der sozialistischen Führungsspitze bei der Abstimmung über die Änderungsanträge war somit zumindest parteiintern kaum überraschend, allerdings hatten höchstwahrscheinlich die wenigsten damit gerechnet, dass einige Mitglieder ihrer Unzufriedenheit auf diese Weise tatsächlich Ausdruck verleihen würden.

Der Eingriff der Parteispitze war somit letztendlich Folge eines zwischen der Parteiführung und der Delegation bestehenden Delegationsproblems, bei dem die MSZP-Delegation als Beauftragte die Präferenzen der Parteispitze als Auftraggeber nicht angemessen vertreten hatte. In den offiziellen Stellungnahmen betonten die Akteure der MSZP diese inhaltliche Unzufriedenheit und verwiesen einmütig auf genau die Punkte, die bereits im Ausschuss die größten Kontroversen ausgelöst hatten. So entspreche der Entwurf nicht den Beschlüssen des Parteikongresses, da er z.B. kein Sozialstaatsprinzip oder keine Sozialpartnerschaft enthalte (vgl. Népszabadság 1996b). Der Ministerpräsident selbst benannte neben den unzureichenden Bestimmungen zum Ausbau des sozialen Rechtsstaats und dem Wahlmodus des Präsidenten das Wahlrecht für Auslandsungarn als mit den sozialistischen Positionen unvereinbar (vgl. Népszabadság 1996c). Auch argumentierte er, dass durch das Fehlen sozialer Grundrechte und stärkerer Instrumente der direkten Demokratie der Text nicht den europäischen Anforderungen entspreche und damit eine Stabilisierung des Institutionensystems beeinträchtige (vgl. Magyar Nemzet 1996b). Zudem beklagte ein MSZP-Präsidiumsmitglied, die Verhandlungspartner hätten ihre Einwände nicht ernst genug genommen und seien ihnen im Gegenzug für ihre Einwilligung zu einem konsensualen Verfahren zu wenig entgegengekommen (vgl. makai 1996).

⁶⁶ Zudem soll der Justizminister in der letzten Kabinettsitzung vor der Abstimmung auf Nachfrage Horns diesem empfohlen haben, den Prinzipien aufgrund des Fehlens von drei bis vier wichtigen Punkten die Zustimmung zu verweigern (vgl. Interview Bihari 2016).

Für den Verfassungsgebungsprozess bedeutete die Ablehnung, dass die persönlich nicht an ihm beteiligte MSZP-Spitze das Konzept vorerst zum Scheitern brachte. Mit Blick auf die geplante weitere Verfahrensweise war dies ein deutlicher Rückschlag, da der Konzeptentwurf nur wenige Tage später im Parlament hätte angenommen werden sollen.

Für die Sozialisten eröffneten sich mit diesem direkten Eingriff in den Verfassungsgebungsprozess zugleich neue Handlungsspielräume, weil in Folge die ansonsten persönlich nicht beteiligte Parteiführung – und darüber die formal nicht beteiligte Exekutive – die temporäre Kontrolle über diesen erlangte, indem nun von ihr abhing, unter welchen Bedingungen die Verfassungsgebung weitergeführt werden sollte. Das „ob“ war keine Frage, da die Sozialisten stets ihren Willen zur Verfassungsgebung versicherten und damit auch den Zweck des Vetos offenlegten: Es sollte kein endgültiges Scheitern der Verfassungsgebung bezwecken, sondern war als „strategisches Veto“ (Benz 2003, 211f.) gedacht, um inhaltliche Nachbesserungen am Konzept zu erwirken bzw. um die eigenen Vorstellungen gegenüber der SZDSZ besser zur Geltung zu bringen (vgl. Interview Salamon 2016).⁶⁷ Noch weiter vergrößerte dabei der Umstand, dass es für solch eine unerwartete Ablehnung des Konzepts keine verfahrensrechtliche Regelung gab und somit nachträglich eine Lösung gefunden werden musste, ihren Handlungsspielraum.

Um zunächst Zeit für parteiinterne Abstimmungs- und Koordinationsprozesse zu gewinnen, in denen die Bedingungen der Weiterführung des Prozesses erarbeitet werden sollten, beschloss ein MSZP-Krisenstab bestehend aus dem Ministerpräsidenten, den sozialistischen Regierungsmitgliedern, dem Präsidium und der Fraktionsspitze bereits am Tag nach dem Veto, die Verschiebung der Schlussabstimmung über das gesamte Konzept auf den Herbst zu beantragen (Kéri 1996b). Da ansonsten der Entwurf endgültig gescheitert wäre, stimmte der Verfassungsausschuss diesem Vorschlag in einer Krisensitzung Anfang Juli zu und entschied, als Urheber des Konzepts dieses zwecks Überarbeitung formal zurückzuverlangen (AEB, Protokoll vom 02.07.1996).

Des Weiteren richteten die Sozialisten einen MSZP-Arbeitsausschuss ein, dessen Mitglieder – Justizminister Vastagh als Vorsitzender der Gruppe, der Parlaments- und Ausschusspräsident Gál, der MSZP-Vizepräsident Béla Katona, der Fraktionsvize László Toller und Delegationsleiter Bihari – prüfen sollten, inwiefern der Entwurf mit dem Parteiprogramm sowie den europäischen Anforderungen im Einklang war und welcher der Fraktion innerhalb von zwei Monaten einen entsprechenden Vorschlag vorlegen mussten. Der formal nicht am Krisenausschuss

⁶⁷ Eine konkurrierende Erklärung ist, dass sich die MSZP von den Wahlen 1998 eine vorteilhaftere Verhandlungsposition und damit einen besseren Verfassungskompromiss erhoffte (vgl. Interview Hack 2016). Allerdings erklärt dies nicht, warum sie den Prozess anschließend trotzdem weiterfortsetzen wollte.

beteiligte Ministerpräsident plädierte dabei für eine grundlegende Überarbeitung des Papiers und forderte seine Parteikollegen auf, ihre 54-prozentige parlamentarische Mehrheit zu nutzen (vgl. Népszabadság 1996d).

Die Gruppe legte schließlich drei Punkte als nicht verhandelbar, also als Bedingung für ihre weitere Teilnahme an der Verfassungsgebung fest: In das Konzept sollten das Sozialstaatsprinzip, die Sozialpartnerschaft und das Grundrecht auf Erholung und bezahlten Urlaub eingefügt werden (Kéri 1996c; AEB, Protokoll vom 12.09.1996, S. 7).

Sowohl der Koalitionspartner, als auch der Ausschuss akzeptierten diese Forderungen (AEB, Plenarprotokoll vom 03.10.1996, 38ff.), womit die Krise zunächst beseitigt war und der Prozess weitergeführt werden konnte. Die Sozialisten hatten es wiederum geschafft, ohne Regeländerung, über ein Veto inhaltliche Zugeständnisse zu erzwingen und ihre durch die Verfahrensregeln stark beschränkte Fähigkeit zur Präferenzdurchsetzung zumindest teilweise zu kompensieren. Die unmittelbaren Folgen dieses Vetos hatten jedoch gravierende Konsequenzen für den zweiten Anlauf der Verfassungsgebung.

4.3.1.4 Der Weg zum Scheitern: Der Verlauf der Verfassungsgebung nach dem Veto der MSZP

Indem sich alle Fraktionen zur Fortführung des Prozesses bekannten und die Bedingungen der MSZP akzeptierten, schafften sie es, den Prozess am Laufen zu halten. Und dennoch: Die MSZP fügte mit ihrem unilateralen Handeln dem Prozess irreparable Schäden zu, insbesondere, weil sie das Misstrauen der Opposition ihr und ihren Intentionen gegenüber erneut geschürt hatte. So setzten die Akteure ab September 1996 bis zum Ende der Legislaturperiode im März 1998 die Arbeiten an der neuen Verfassung unter unveränderten institutionellen Rahmenbedingungen zwar fort, jedoch aufgrund der veränderten Atmosphäre nur halbherzig und mit zunehmend weniger Engagement. Der SZDSZ-Delegationsleiter fasste diese Situation ab Mitte/Ende 1996 prägnant zusammen:

„[...] nach 96 war diese, wie soll ich sagen, war die Verfassungsgebung im scheinbaren Zustand; also es folgten zwar noch Schritte, aber in Wirklichkeit war die Verfassungsgebung nach dem Scheitern von 96 nur noch ein Alibi dafür, dass es keine zwischenzeitlichen Änderungen [der Verfassung, Anm. S.P.] gibt. Aber schon damals glaubte niemand mehr daran, dass daraus irgendetwas wird.“ (Interview Hack 2016)

Das mit der Regelverhandlung geschaffene günstige Zeitfenster zur Erarbeitung einer neuen Verfassung schloss sich nach dem sozialistischen Veto allmählich aufgrund der zunehmenden

Erosion der günstigen Bedingungen: Die kleinen „Verliererparteien“ fühlten sich ermutigt, ihrerseits mit Vetodrohungen inhaltliche Forderungen zu erzwingen bzw. zumindest rhetorisch ihre Muskeln spielen zu lassen, die Prinzipien der politischen Vereinbarung wurden zunehmend in Frage gestellt und zudem gewann aufgrund der zeitlichen Verzögerung und der heranrückenden Parlamentswahlen die Rückfalloption des Status quo immer weiter an Bedeutung, was die Bereitschaft der Akteure zur Einigung weiter verminderte. Diese Implikationen des Vetos bildeten eine Kausalkette, an deren Ende das Scheitern des Prozesses stand.

Im Folgenden wird gezeigt, wie die negativen Konsequenzen des sozialistischen Vetos, welches seinerseits aus der inhaltlichen Marginalisierung der Partei durch die etablierten Verfahrensregeln resultierte, zum nunmehr endgültigen Scheitern der Verfassungsgebung zum Ende der Legislaturperiode beitrugen.

Verkompliziert und weiter hinausgezögert wurde der ohnehin schwierige Verfassungsaushandlungsprozess zusätzlich durch einen sich ab Mitte 1996 im rechten Parteienspektrum vollziehenden Umbruch, der die parteipolitischen Rahmenbedingungen der Verfassungsgebung entscheidend veränderte. Der Erosionsprozess des MDF, welcher mit der Abspaltung der MDNP im Frühling desselben Jahres begonnen hatte, setzte sich unkontrolliert fort. Zudem führte ein innerparteilicher Konflikt auch zur rasanten Zersetzung der KDNP und mündete im Juli 1997 schließlich in der Auflösung ihrer Fraktion im Parlament durch den Parlamentspräsidenten (siehe Szarvas 1998, o.S.).

Profiteur dieser Entwicklungen im rechten Parteienspektrum wurde das ehemals liberale, sich aber nunmehr zunehmend konservativ gebende Fidesz (siehe dazu Bozóki 2001; Fowler 2004), welches das entstehende Vakuum im rechten Parteienspektrum zu füllen bestrebt war. Mit dem verbliebenen Teil des MDF schloss die Partei ein Wahlbündnis. Dagegen nahm sie einen Großteil der ehemaligen KDNP-Abgeordneten vollständig in ihre Reihen auf: Von den 23 ausgetretenen oder ausgeschlossenen KDNP-ern traten zwölf unverzüglich dem Fidesz bei. Aufgrund dieser Dynamiken wurde Fidesz von der 1994 noch kleinsten Parlamentsfraktion mit 20 Abgeordneten gegen Ende der Legislaturperiode zur größten Oppositionsfraktion mit 32 Abgeordneten (8,29 %) (vgl. Szarvas 1998, o.S.). Nicht nur, dass die betroffenen Parteien dadurch eher mit sich selbst, als mit der Sacharbeit an der Verfassung beschäftigt waren; auch waren damit die parteipolitischen Bedingungen ganz andere, als noch zu Beginn der Legislaturperiode und damit der Verfassungsgebung (vgl. Interview Balsai 2016). Dies ist insofern entscheidend, als dass erst der parteiübergreifende Konsens über die Verfassungsgebung und deren Verfahren den Beginn der Verfassungsarbeiten 1995 ermöglicht hatte und dieser nun zu bröckeln begann.

Eine erste beobachtbare Konsequenz zu Beginn des zweiten Anlaufs war, dass sich die kleinen Parteien – vorrangig die kleinen Reformparteien – ihrerseits zu *Veto(drohungen)* ermutigt fühlten und diese strategisch einzusetzen versuchten, um selbst zumindest punktuelle inhaltliche Verbesserungen am Text zu erwirken. MSZP und SZDSZ hatten sich eigentlich darauf verständigt, das Konzept im Zuge seiner Überarbeitung durch den Ausschuss im September und Oktober 1996 abgesehen von den drei Ergänzungen der MSZP unverändert zu lassen, nicht zuletzt, um den Entwurf möglichst schnell erneut vors Plenum zu bringen. Die Christdemokraten argumentierten jedoch mit der Gleichberechtigung aller Parteien durch das Verfahren und das ihnen dadurch ebenso zustehende Recht auf weitere Änderungsanträge (vgl. AEB, Protokoll vom 12.09.1996, S. 28; AEAB, Protokoll vom 17.09.1996, S. 12). Da die MSZP selbst aufgrund eines Vetos inhaltliche Nachbesserungen erzwungen hatte, konnte sie den anderen Akteuren die Möglichkeit, in der Überarbeitung Änderungsinitiativen einzubringen, schwerlich verweigern und stimmte schließlich zu (AEB, Protokoll vom 17.09.1996, S. 5).

Von dieser Möglichkeit machten vorwiegend KDNP und FKgP gebrauch, wobei ihre Kernforderungen wie etwa die Direktwahl des Staatspräsidenten oder die Einführung des Zweikammersystems erwartungsgemäß aufgrund der hohen Hürden erneut scheiterten. Allerdings konnten sie zumindest kleinere Änderungen durchbringen: So beschloss der Ausschuss auf ihre Initiative hin Konkretisierungen bei der Staatsbürgerschaft (günstigere Bedingungen beim Erwerb der Staatsbürgerschaft für Personen mit ungarischen Wurzeln; Ausschluss von Personen mit doppelter Staatsbürgerschaft von bestimmten Ämtern per Verfassung oder Gesetz), die Schaffung der Position eines stellvertretenden Ministerpräsidenten, die Verpflichtung des Staates zum Schutz der Auslandsungarn und die Einschränkung der Unabhängigkeit der Nationalbank durch eine Kooperationsverpflichtung mit der Regierung. (AEB, Protokolle vom 03.10.1996; 24.10.1996; 31.10.1996)

Darüber hinaus knüpften KDNP und MDF ihre Zustimmung zum Konzept generell vermehrt an Bedingungen. Die Christdemokraten machten ihre Zustimmung explizit vom Grad ihrer Präferenzdurchsetzung in der Konzeptüberarbeitungsphase abhängig (vgl. AEB, Protokoll vom 19.09.1996, 18f.) und erhoben ihren bereits vorher formulierten Grundsatz „*eine Verfassung ja, aber nicht irgendeine und nicht um jeden Preis*“ (Ungarische Nationalversammlung, Plenarprotokoll vom 22.05.1996) zum Leitsatz.

Zum konkreten Gegenstand der Drohungen machten beide das Wahlsystem. Bereits in der Endphase der Konzepterstellung im Frühling 1996 hatten sie die Verweigerung ihrer Zustimmung

zum ganzen Konzept in Aussicht gestellt, weil noch keine Einigung über die Ausgestaltung des Wahlsystems im Rahmen der Fraktionsgespräche erzielt worden war und sie den Regierungsfractionen mangelnde Transparenz hinsichtlich ihrer Reformpläne unterstellten (AEB, Protokoll vom 27.03.1996, S. 5, 8).⁶⁸ Nach der Juniabstimmung machten sie die Ergebnisse der Wahlsystemdiskussionen noch dezidierter zur Voraussetzung für ihre Zustimmung zum überarbeiteten Konzept (siehe AEB, Protokolle vom 12.09.1996, S. 17; 17.09.1996, S. 8, 10, 13), wobei ihre Drohung durchaus glaubwürdig war: Nach § 134/E Abs. 4 der parlamentarischen Geschäftsordnung durften nämlich nur solche Anträge dem Parlament zur Abstimmung vorgelegt werden, die von fünf der sechs Ausschussdelegationen unterstützt wurden. Entzogen die zwei Parteien somit dem Konzept ihre Unterstützung, konnten sie verhindern, dass dieses auf die parlamentarische Agenda gelangt.

Trotz all dieser rhetorischen Drohgebärden machten sie letztendlich keinen Gebrauch von dieser Vetooption, wobei die Gründe unklar bleiben. Der Ausschuss konnte somit am 31. Oktober ein revidiertes Konzept (Ungarische Nationalversammlung, H/3358) verabschieden (AEB, Protokoll vom 31.10.1996, S. 26).

Allerdings wählten die zwei Parteien anschließend ein weicheres Instrument des Protests: Sie versagten nach der Beratung der Vorlage im Parlament im November und Dezember 1996 am 17. Dezember dem überarbeiteten, einheitlichen Prinzipienentwurf (Ungarische Nationalversammlung, H/3358/38) ihre Zustimmung. Die Fraktionen der FKgP und der Christdemokraten votierten mit Nein, während sich das MDF enthielt. Ähnlich der MSZP im Sommer sollte auch diese Zustimmungsverweigerung erst einmal nur ein Zeichen der Unzufriedenheit setzen und war somit auch strategisch motiviert: Das Forum lehnte das Konzept zwar nicht vollständig ab, konnte es nach eigenen Aussagen aber aufgrund der fehlenden Bestimmungen zum Wahlsystem sowie des schwindenden Vertrauens zu den Regierungsparteien auch nicht mit gutem Gewissen unterstützen. Die KDNP hielt den gesamten Entwurf für inhaltlich unausgereift, schließlich hätten sich die Parteien nicht einmal über die Grundpfeiler des Staatsaufbaus einigen können. Die FKgP wollte wiederum schlichtweg nicht Statist bei der „Nachahmung der Demokratie“ sein. (Ungarische Nationalversammlung, Plenarprotokoll vom 17.12.1996)

⁶⁸ Im März 1996 berichtete Hack, dass die Fraktionen über sieben Punkte Diskussionen geführt hätten (Verkleinerung des Parlaments, Erhöhung der Proportionalität, Veränderung des Empfehlungssystems für Direktkandidaten, Verkürzung der Wahlkampfzeit, Wahlrecht für Auslandsungarn, Repräsentation der Minderheiten und Inkrafttreten des Gesetzes), wobei keine Annäherung bei den wichtigsten Fragen der Proportionalität und dem Zeitpunkt des Inkrafttretens erzielt worden sei (vgl. A.S. 1996). Ab dann waren die Gespräche eingeschlafen.

Die erforderliche Zweidrittelmehrheit wurde trotz der Ablehnung durch die drei Fraktionen erreicht; die Verweigerung der Zustimmung hatte somit nicht dieselben schwerwiegenden Implikationen wie die Ablehnung der Sozialdemokraten im Juni. Anders als die MSZP blockierten die drei Parteien den Prozess nicht einmal temporär, sondern verpassten lediglich einen „Denkzettel“: Das Abstimmungsergebnis führte den Beteiligten vor Augen, dass drei von sechs im Ausschuss sitzenden Parteien die Grundlage der künftigen Verfassung nicht befürworteten und es dort somit keine Mehrheit für diese gab.

Gleichzeitig lieferte das Abstimmungsverhalten der drei den Regierungsparteien einen Vorwand, *den Fortbestand der politischen Vereinbarung sowie die etablierten Verfahrensregeln infrage zu stellen*. Im Sommer 1996 hatten die Oppositionsparteien den Sozialisten eine explizite Verletzung der politischen Vereinbarung durch ihr Veto vorgeworfen, weil die MSZP mit dem konsensualen Verfassungsgebungsmodus gebrochen hätte (z.B. Ungarische Nationalversammlung, Plenarprotokoll vom 20.11.1996). Das dadurch verstärkte Misstrauen gegenüber der MSZP und deren Intentionen verringerte zunächst die Bereitschaft der Parteien, sich ihrerseits an die Vorgaben und Absprachen zu halten. Wenn sich die MSZP nicht an Absprachen hält, warum sollten die anderen dies dann tun?

Nachdem allerdings im Dezember 1996 die Parteien MDF, KDNP und FKgP dem Konzept ebenso ihre Zustimmung verweigert hatten, waren es die Regierungsfractionen, die diesen eine mutwillige Verletzung bzw. gar vollständige Aufkündigung der politischen Vereinbarung vorwarfen (Ungarische Nationalversammlung, Plenarprotokoll vom 17.12.1996, Wortmeldung von Hack; csekeh 1997). Das Argument der aufgekündigten Vereinbarung wurde von ihnen dabei bewusst forciert und strategisch instrumentalisiert, um den Bruch mit einer informellen Regel der Verfassungsgebung zu legitimieren. Konkret ging es ihnen um das sog. Verfassungsänderungsmoratorium, also das Verbot von zwischenzeitlichen Verfassungsänderungen. Zum Jahreswechsel 1996/97 dauerte die Verfassungsgebung bereits wesentlich länger an als ursprünglich geplant und die Regierung hatte zentrale Reformvorhaben (so etwa im Justizwesen) noch nicht realisieren können, weil diese Verfassungsänderungen vorausgesetzt hätten, welche aufgrund der informellen Regel des Verfassungsänderungsmoratoriums politisch jedoch nicht geboten waren. Mit dem baldigen Ende der Legislaturperiode und aufgrund der sinkenden Chancen, dass eine neue Verfassung verabschiedet würde, gewann die Durchführung dieser Reformen gegenüber der Einhaltung der Vereinbarung Priorität.

Die Aufkündigung des formal nirgends festgeschriebenen Moratoriums war dabei keine neue Idee. Der SZDSZ-Delegierte Péter Hack hatte bereits vor Beginn der Plenardebatte im Mai/Juni 1996, also noch vor der Niederlage des Konzepts, mit einseitigen Verfassungsänderungen gedroht, sofern die Opposition nicht aufhöre, ihre Forderungen nach einer zeitlichen Ausweitung der parlamentarischen Debatte der Verfassungsprinzipien zur Blockade notwendiger Reformen zu nutzen (vgl. moldoványi 1996). Der ohnehin gegenüber dem parlamentarischen Verfassungsgebungsprozess kritisch eingestellte Justizminister Vastagh empfahl ebenso, das Moratorium aufzulösen, sollte der konsensuale Prozess scheitern (vgl. Népszabadság 1996a).

Während es unmittelbar nach der durch die Sozialisten selbst beigefügten Niederlage der Prinzipien politisch nicht opportun war, das Moratorium zur Disposition zu stellen, konnte die Regierung dies ab Ende 1996 mit Annahme des zweiten Entwurfs erneut tun. Die Regierungsparteien argumentierten, mit der Ablehnung der drei Parteien seien die Voraussetzungen für das freiwillige Verfassungsänderungsmoratorium einfach nicht mehr gegeben, eine neue Situation sei entstanden, weshalb überprüft werden müsse, ob die Verfassungsgebung auf Basis des Konzepts weitergeführt und das Moratorium weiterhin aufrechterhalten werden könne (vgl. K. J. T. und Zs. A. 1996; Alkotmány- és Igazságügyi Bizottság, Protokoll vom 14.05.1997, S. 9). Unterstützend berief sie sich auf zwei jüngste Urteile des Verfassungsgerichts, mit denen dieses das Gesetz über Volksabstimmungen und das über die Stellung von Ministerratsmitgliedern vernichtet hatte und sie nun daher in der Pflicht waren, diese Lücken einfachgesetzlich sowie verfassungsrechtlich neu zu regeln (siehe dazu Smuk 2011, S. 138–142).

Die Möglichkeit der Aufhebung des Moratoriums und die Verabschiedung eines Verfassungsänderungspakets wurden Anfang 1997 im Ausschuss erörtert. Die oppositionellen Delegationen waren nicht grundsätzlich gegen notwendige Verfassungsänderungen, befürchteten jedoch, dass sie anders als bei der Verfassungsgebung auf die Inhalte des Verfassungsänderungspakets keinen oder nur begrenzten Einfluss haben würden. Zwar regelte die politische Vereinbarung, dass alle Verfassungsänderungen im Einklang mit den konsensualen Regeln der Verfassungsgebung durchgeführt werden müssen, allerdings führte diese Regel im Ausschuss zu extensiven Interpretationsdiskussionen, welche sich insbesondere um die Frage rankten, welches Gremium für die Ausarbeitung eines entsprechenden Entwurfs zuständig war und ob dies überhaupt in den Kompetenzbereich des Verfassungsausschusses falle. Die Sozialisten argumentierten, dass alle parlamentarischen Parteien involviert sein müssten, somit auch die nicht an der Verfassungsgebung beteiligte MDNP. Folglich könne nur im Rahmen von Fraktionsgesprächen über

solche Verfassungsänderungen entschieden werden, auf die jedoch die konsensualen Verfassungsgebungsregeln keine Anwendung fänden. (AEB, Protokolle vom 26.02.1996; 12.03.1997) Die MSZP versuchte mit dieser Argumentation zweifellos, ihre stark eingeschränkte Machtposition bei der Verfassungsgebung zumindest bei Verfassungsänderungen zu kompensieren. In den konkreten verfahrensrechtlichen Fragen war die Opposition zwar uneins, aber sie war sich jedoch einig darin, dass über die Verhandlungsmodalitäten erst nach der Vorlage eines konkreten Reformpakets seitens der Regierung entschieden werden könne. (vgl. AEB, Protokolle vom 26.02.1997; 12.03.1997, S. 8-18)

Nachdem sich die Fraktionsspitzen auf die Aufnahme von Verhandlungen über die Verfassungsänderungen geeinigt hatten, legte das Justizministerium im Frühjahr 1997 einen Entwurf zu den betroffenen Punkten (Volksabstimmungen und Referenden, neue Mehrheitsregelung für die Verabschiedung des Gesetzes über Inkompatibilitäten, Regelung des Status der Regierungsmitglieder und des Regierungschefs, Justizwesen und Flüchtlingsschutz) vor und gab den Fraktionen die Gelegenheit, dazu schriftlich Stellung zu beziehen (Alkotmány- és Igazságügyi Bizottság, Protokoll vom 14.05.1997). Eine anschließende Einigung über das Paket scheiterte jedoch, weshalb die Regierung im Mai 1997 beschloss, den Verfassungsänderungsentwurf (Ungarische Nationalversammlung, T/4300) ohne Zustimmung der Oppositionsparteien einzubringen (vgl. Bednárík und Sereg 1997; Népszabadság 1997). Trotz deren Widerstand gegen solch eine unilateral durchgeführte Verfassungsänderung konnten sie deren Annahme im Parlament Anfang Juli 1997 aber nicht verhindern.⁶⁹

Die Verfassungsänderung ohne Mitwirkung und Zustimmung der Oppositionsparteien kam zwar einer de facto einseitigen Aufkündigung des Moratoriums sowie einem Bruch der politischen Vereinbarung gleich, jedoch schaffte es die Regierung auf diese Weise, ihre Justizreform sowie auch einige für sie wichtige Punkte wie den im Verfassungsausschuss gescheiterten Nationalen Rechtssprechungsrat in der alten Verfassung zu verankern. Ein knappes dreiviertel Jahr vor den nächsten Parlamentswahlen nutzte die MSZP-SZDSZ-Koalition ihre verfassungsändernde Mehrheit zwar nicht, um die politische Vereinbarung vollständig aufzukündigen und sich damit die Macht zu verschaffen, die Regeln der Verfassungsgebung zum Zweck einer Beschleunigung des Prozesses autoritär zu ändern. Aber sie nutzte sie, um endlich die lang geplanten Reformen durchzuführen und darüber zumindest einige konstitutionelle Präferenzen in

⁶⁹ Dies blieb nicht der einzige Verfassungsänderungsversuch: Sowohl der SZDSZ-Innenminister, als auch der MSZP-Justizminister legten später Entwürfe vor, welche auf die Änderung des Nominierungs- und Wahlmodus der Verfassungsrichter abzielten. Sie scheiterten jedoch aufgrund koalitionsinterner Differenzen.

der alten Verfassung – von der mittlerweile zu erwarten war, dass diese weiterhin die Grundlage für das politische Handeln bilden würde – zu verankern. Waren die Regierungsparteien anfänglich sehr darauf bedacht, regelbefolgend zu agieren und der Opposition möglichst keinen konkreten Anlass zu Zweifeln an ihren Intentionen zu liefern, waren mit der Verletzung der politischen Vereinbarung und den Regeln der Verfassungsgebung zu diesem Zeitpunkt kaum mehr Kosten verbunden, da ohnehin allen Akteuren klar war, dass es in der laufenden Legislaturperiode keine neue Verfassung mehr geben würde (siehe z.B. AEB, Protokoll vom 12.03.1997, 4ff.).

Die Verfassungsarbeiten wurden dennoch nicht eingestellt und so liefen die verfassungspolitischen Ereignisse ab Anfang Februar 1997 zweigleisig weiter: Während die alte Verfassung geändert wurde, setzte der Ausschuss seine Arbeit am neuen Entwurf konsequent fort. Das Sekretariat hatte auf Basis des zweiten Konzeptentwurfs einen Verfassungsentwurf angefertigt, der dem Ausschuss am 7. Januar 1997 vorgelegt wurde (AEB, AEB/1/1997). Dieser wurde verschiedenen staatlichen Einrichtungen und Organen, so auch dem Justizministerium und der Regierung sowie den juristischen Fakultäten der Universitäten mit Bitte um Stellungnahme zugesandt. Das Sekretariat arbeitete diese daraufhin eingegangenen Stellungnahmen der Institutionen sowie der Fraktionen ein und legte Anfang Februar einen zweiten überarbeiteten Entwurf vor.

Zur Beschleunigung der Arbeiten setzte der Ausschuss einen aus je zwei Delegierten pro Fraktion bestehenden Unterausschuss ein, welcher zwischen Ende März und Anfang Juli 1997 in 23 Sitzungen den Text der Verfassung auf Grundlage des ersten Sekretariatsentwurfs erstellte. Anschließend übernahm der Ausschuss zwischen September 1997 und März 1998 die Aufgabe, den Text zu finalisieren. Allerdings hatte der Unterausschuss nicht zur erhofften Effizienzsteigerung und Beschleunigung beigetragen, sondern im Gegenteil die Verhandlungskomplexität erhöht, indem er den Text mit rund 200 Alternativregelungen aufgebläht hatte (vgl. AEB, 18.09.1997, 7f.). Der Ausschuss war so mit der schwierigen Aufgabe konfrontiert, den Entwurf von möglichst vielen der Alternativen wieder zu bereinigen, um bis März 1998 zumindest einen einigermaßen kohärenten Text vorlegen zu können.

Zu diesem Zeitpunkt war allerdings die enorme zeitliche Verzögerung im geplanten Prozessverlauf faktisch nicht mehr wettzumachen. Diese war einerseits auf die unerwarteten Wendungen des Verfahrens sowie deren Folgen, andererseits aber auch auf die zu Beginn von Bihari geprägte Faustregel, wonach Qualität Vorrang vor Schnelligkeit habe und ein breiter Konsens

wichtiger sei als die Bindung an Fristen (vgl. AEB, Protokoll vom 22.06.1995, S. 12) zurückzuführen. Der Ausschuss hatte trotz Warnungen insbesondere des SZDSZ-Delegationsleiters Hack⁷⁰ wiederholt verbindliche Fristen hinausgeschoben.

All die intendierten und unintendierten Verzögerungen rückten den geplanten Abschluss der Verfassungsgebung immer weiter in die unmittelbare Nähe der nächsten Parlamentswahlen. Verstärkt durch den von den Sozialisten mit ihrem Veto verursachten Vertrauensverlust setzte somit ab der zweiten Hälfte des Jahres 1996 ein deutlich spürbarer „Ermüdungseffekt“⁷¹ ein, d.h. die Motivation der Akteure sank stetig ab, wie auch Mihály Bihari feststellte:

„Und danach [Abstimmung im Juni 1996, Anm. S.P.] ging auch das Vertrauen zur Neige, dann haben sie mit weniger Elan teilgenommen, sind etwas faul geworden, mal kam der zu den Sitzungen, mal jener, welcher nicht wusste, was wir vorher vereinbart hatten. Das hat alles verlangsam, die Angelegenheit weiter verlangsam, und natürlich lief in der Zwischenzeit die sonstige Gesetzgebung und die Aufgabe, das Land zu regieren, weiter [...]“ (Interview Bihari 2016)

Hatten die Regierungsfractionen ab Herbst 1996 zunächst noch alles versucht, um den Prozess zu beschleunigen und den Zeitrahmen möglichst eng zu stecken, damit das Referendum über die Verfassung noch vor Beginn der offiziellen Wahlkampfphase durchgeführt werden kann und nicht in der Kampagne instrumentalisiert wird (z.B. AEB, Protokolle vom 03.10.1996, S. 10; 24.10.1996, S. 17; 28.01.1997, S. 22), kam es infolge der unerwarteten Ablehnung des Entwurfs durch die sozialistische Führungsspitze zu permanenten zeitlichen Verzögerungen im Ablaufplan. Diese Verzögerungen gepaart mit immer geringeren Einigungsmöglichkeiten führten wiederum zu einer massiven *Abnahme des Interesses unter den Delegationen*, die ihre Ressourcen auf andere Angelegenheiten konzentrierten (vgl. Somogyvári 1998, o.S.). Das abnehmende Interesse an der Verfassungsänderung äußerte sich insbesondere in einer reduzierten Anzahl an Ausschusssitzungen ab 1997 sowie einer weniger regen Teilnahme an diesen (vgl. Interview Bihari 2016). Dies erhöhte gleichzeitig die Wahrscheinlichkeit, dass die Rückfalloption *des Status quo* zum Tragen kommen würde. Dabei verstärkten sich die zwei Prozesse gegenseitig. Das abnehmende Interesse war Folge der immer neuen zeitlichen Verzögerungen.

⁷⁰ So sagte Hack bereits im September 1995: *„Wenn wir `97 in der Nationalversammlung über eine Verfassung diskutieren, dann wird es darum gehen, wer wie den erzielten Konsens zerstört. `96 besteht noch nicht die gleiche Situation, da verbleiben noch zwei Jahre bis zur Wahl, aber `97 ist bereits das Jahr vor der Wahl“* (AEAB, Protokoll vom 28.09.1995, S. 12).

⁷¹ Die Annahme der konventionellen Verfassungsliteratur ist, dass Bürger zunehmend das Interesse an den verfassungspolitischen Ereignissen verlieren, je weiter sie sich zeitlich von einem „constitutional moment“ entfernen (vgl. Póczy 2012b, S. 124). Dies trifft allerdings ebenso auf die Akteure selbst zu, vor allem, wenn der Status quo, also die alte Verfassung, eine tragbare Rückfalloption darstellt.

Genau dieser zunehmende Mangel an Interesse an der neuen Verfassung verursachte wiederum weitere Verzögerungen.

Nachdem die größere Regierungspartei MSZP die zeitliche Verzögerung durch ihr Veto selbst ausgelöst hatte, traten die Oppositionsparteien auf die Bremse und waren nicht bereit, sich von den Verursachern des vorläufigen Scheiterns unter zeitlichen Druck setzen zu lassen. Die Opposition nutzte verstärkt das von Anfang an von allen Akteuren stets bemühte Argument, dass es keinen „Verfassungsgebungsdruck“ (*alkotmányozási kényszer*) gebe, weil sie immer weniger bereit war, noch vor den Wahlen einer neuen Verfassung zuzustimmen. Besonders KDNP und MDF argumentierten bereits relativ früh, schon im Herbst 1996, dass es vor den Wahlen nicht mehr angebracht sei, solch ein Vorhaben durchzuführen und warfen den Regierungsfraktionen vor, eine neue Verfassung nur als Wahlkampfinstrument nutzen zu wollen (vgl. Ungarische Nationalversammlung, Plenarprotokoll vom 20.11.1996). Die abnehmende Bereitschaft zur Verfassungsgebung in den oppositionellen Reihen wurde so wahrscheinlich auch maßgeblich durch das Kalkül beeinflusst, den Regierungsparteien pünktlich zu Beginn der Wahlkampfzeit nicht noch zu einem großen politischen Erfolg zu verhelfen.⁷²

Folglich verlor die Verfassungsgebung mit dem Heranrücken der nächsten Parlamentswahlen zunehmend an Relevanz, da die Parteien einerseits ihre Ressourcen verstärkt im Wahlkampf bündelten und eine neue Verfassung auf der Prioritätenliste nach unten rückte, ihnen andererseits bewusst war, dass selbst wenn die Verfassungsgebung scheitert, sie immer noch auf die Rückfalloption der alten Verfassung zurückgreifen konnten und es nunmehr kaum sinnvoll war, noch mehr Kraft in eine neue Verfassung zu investieren.

Hierbei ist ein Mechanismus zu erkennen, der für Verfassungsreformen in etablierten Systemen typisch ist. Verfassungsgebungen oder Verfassungsreformen in Nichtumbruchsituationen – also in Kontexten, wo bereits eine demokratische Verfassung besteht und kein exogener Schock wie ein Krieg, Revolution oder Wirtschaftskrise die Reform zwingend erforderlich macht – unterscheiden sich von solchen in Umbruchsituationen dadurch, dass eine Nichteinigung auf eine Reform oder auf einen neuen Text lediglich den Weiterbestand des konstitutionellen Status quo, nicht aber eine Rückkehr zum vorvertraglichen Zustand zur Folge hat. Dadurch ist der Druck, zu einer Einigung zu gelangen, wesentlich geringer (vgl. Behnke 2009, 17f.). Scheitern

⁷² Bereits Anfang 1995 hatte ein konservativer Politiker anonym gegenüber der Zeitung *Népszabadság* zugegeben, dass die Schaffung einer neuen Verfassung unter der Horn-Regierung nicht im Interesse der Opposition sei (vgl. Sereg 1995a).

die verfassungspolitischen Bemühungen, bleibt das politische Handeln nicht unreguliert, sondern verbleibt einfach innerhalb des bereits gegebenen konstitutionellen Rahmens, selbst wenn dieser vormals als reformbedürftig perzipiert wurde. Der Status quo wird dann immer mehr zur akzeptablen Alternative, wenn die Ergebnisse der Verhandlungen für einige zustimmungsrelevanten Akteure weniger vorteilhaft als der Status quo sind, sie also unzufrieden sind. Dies traf ab der Überarbeitung des Konzepts im Ausschuss, besonders aber mit der Erstellung des ersten Textentwurfs Anfang 1997 im zunehmenden Maße auf alle Akteure der Verfassungsgebung zu.⁷³ Die vorhandene Rückfalloption führte auch dazu, dass die Parteien stärker geneigt waren, auf ihren Vorstellungen zu beharren, selbst um den Preis des Scheiterns des Prozesses (vgl. Interview Salamon 2016).

Ohne die Unterstützung der anderen vier Parteien im Parlament blieben die Bemühungen der Regierungsparteien hinsichtlich eines raschen Abschlusses der Verfassungsgebung somit erfolglos. Spätestens ab Frühling 1997, also ein knappes Jahr vor den nächsten Wahlen, war auch den Regierungsfractionen klar, dass es keine neue Verfassung geben würde und dass der Prozess gescheitert war. Dass – wie bereits oben beschrieben – die Verfassungsarbeiten dennoch fortgeführt und nicht sofort eingestellt wurden, hatte einen bestimmten Grund: Die Akteure wollten den allzu offensichtlichen Eindruck des Scheiterns vermeiden und Parlament und Öffentlichkeit zumindest einen Verfassungsentwurf vorlegen, um Rechenschaft über die geleistete Arbeit abzulegen. (AEB, Protokolle vom 18.09.1997, S. 7; 26.11.1997, S. 6, 9, 12; 29.01.1998, S. 4). Der Verfassungsentwurf sollte demonstrieren, dass die in das Projekt investierten finanziellen und zeitlichen Ressourcen der vergangenen vier Jahre nicht umsonst waren und dass die Parteien trotz scharfer Rhetorik in grundlegenden Fragen zur Kooperation fähig sind.

In diesem Sinne ermahnte Bihari seine Kollegen noch im Herbst 1997 inständig:

„Wenn wir kein Arbeitsdokument vorlegen können, müssen wir eingestehen, dass diese Entscheidung [der konsensualen Regeln, Anm. S.P.], egal aus welchem demokratischen Ansinnen geboren, ein totales Scheitern ist. Und dieses Scheitern [...] wird meiner Meinung nach eine Lehre für zukünftige Parlamente sein. Vollkommen egal, wer mit welchen Mehrheiten im Parlament sitzen wird. Es macht vollkommen deutlich, dass ein Streben nach solch einem breiten Konsens aus entscheidungstechnischen Gesichtspunkten Pattsituationen hervorbringt. Es ist nicht nur ein Scheitern der Abstimmung [...], sondern auch des Willens zur Kooperation.“ (AEB, Protokoll vom 26.11.1997, S. 9)

⁷³ Besonders die regierenden Freien Demokraten waren am Ende hochgradig unzufrieden: Je mehr der Text überarbeitet wurde, desto „eklektischer“ und mit zahlreichen „Anomalien“ bespickt sei er geworden, weshalb sie infrage stellten, ob dieser überhaupt öffentlich unterstützt werden könne. (vgl. AEB, Protokolle vom 09.10.1997 S. 8; 26.11.1997, S. 10).

Tatsächlich nahm der Ausschuss noch am 4. März 1998, nur wenige Tage vor dem Ende der Legislaturperiode, seinen Verfassungsentwurf (AEB, AEB/17/2/1998) an, auch wenn dieser längst nicht so kohärent wie gewünscht war, da er immer noch zahlreiche Alternativen enthielt (AEB, Protokoll vom 04.03.1998). So hatte das Gremium zwar noch sein sich selbst gestecktes Minimalziel erfüllt, aber der Prozess als Ganzes war dennoch formal gescheitert.

Resümierend lässt sich festhalten, dass die in der Praxis entfalteten Effekte der anspruchsvollen und hohen demokratischen Standards genügenden Verfahrensregeln so letztendlich nach knapp vier Jahren Arbeit zum Scheitern des Projekts führten. Vor dem Hintergrund eklatanter Präferenzunterschiede sowie der symmetrischen Verhandlungsmacht der Parteien war eine Einigung nicht möglich gewesen.

In diesem Scheitern⁷⁴ erkannten einige bereits damals eine verpasste historische Chance, so wie Péter Hack, als er folgende, mit Blick auf 2010 beinahe prophetisch wirkende Aussage traf: *„Deshalb sehen wir es so, dass ein Verpassen dieser Chance der Zukunft der ungarischen Demokratie deutliche Schäden zufügen könnte.“* (Ungarische Nationalversammlung, Plenarprotokoll vom 22.05.1996)

4.3.2 Fall 2: Agieren im quasi-regelfreien Raum mithilfe von Pseudoregeln

4.3.2.1 Auswirkung der Regeln auf die inhaltlichen Verhandlungen in der Ausschussphase

Der verfassungsvorbereitende Ausschuss konstituierte sich im Juni 2010 unter Vorsitz des KDNP-Abgeordneten László Salamon. Aufgrund der nichtparitätischen, sondern der die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse abbildenden Ausschusszusammensetzung sowie der Entscheidungsregel der absoluten Mehrheit folgte die Funktionslogik des Gremiums vollständig der von regulären Parlamentsausschüssen.

Nachdem der Ausschuss seine eigene interne Ordnung festgelegt und einige Verfahrensaspekte beschlossen hatte, erfolgte ab September die Ausarbeitung eines Prinzipientwurfs innerhalb weniger Wochen. Anders als im ersten Fall wurde das Konzept nicht im Ausschuss selbst, sondern von sechs thematisch geordneten Arbeitsgruppen (I. Grundwerte der Verfassung; II.

⁷⁴ Allerdings wurde das formale Scheitern des Prozesses von den Bewahrern nicht als Scheitern, sondern als Erfolg gewertet. Es war für sie ein Erfolg, weil so die 1989/90 geschaffene Verfassungsordnung erhalten blieb. (Vgl. Interviews Hack 2016; Bihari 2016).

Grundlegende Rechte und Pflichten; III. Regierungssystem und Machtausübung; IV. Justizwesen, Verfassung und Rechtsschutz; V. Kommunen; VI. Finanzen) erstellt, welche ihre Teilkonzepte bis zum 20. Oktober vorlegten und auf deren Basis eine siebte Arbeitsgruppe schließlich das Gesamtkonzept verfasste.

Gemäß der Entscheidung des Ausschusses sind die Protokolle der Gruppen nicht öffentlich (Bárándy 2014, S. 170, Fn. 361), weshalb bezüglich der Arbeitsweise der Gruppen ex ante nur einzusehen ist, dass vier von Vertretern der Regierungsparteien, zwei von der Opposition geleitet wurden (ebd., S. 169). Die Arbeitsgruppen legten am Ende ihrer Arbeit jeweils ein Teilkonzept vor, welche die Ergebnisse der Beratungen enthielten. Diese sind hinsichtlich ihrer Struktur sehr unterschiedlich: Während einige lediglich die Ergebnisse präsentieren und damit nicht abbilden, ob diese auch den Positionen der Opposition entsprechen, bilden andere explizit die abweichenden Positionen der Oppositionsfraktionen ab oder ergänzen die Ergebnisse durch gesonderte Stellungnahmen der Oppositionsfraktionen. Diese Teilkonzepte bildeten die Grundlage für die Arbeit der siebten Arbeitsgruppe, welche die Aufgabe hatte, aus diesen Teilkonzepten nach deren Diskussion im Ausschuss ein kohärentes Gesamtkonzept, das spätere Verfassungskonzept, zu erstellen.

Die Beratung der Teilkonzepte erfolgte schließlich in vier Ausschusssitzungen ab Anfang November, an denen sich jedoch nur noch die zwei Regierungsfractionen sowie die oppositionelle Jobbik beteiligten (siehe AEB, Protokolle vom 03.11.2010; 04.11.2010; 09.11.2010; 10.11.2010; 16.11.2010). Die anderen zwei oppositionellen Kräfte LMP und MSZP hatten aus Protest gegen die Verfassungsänderungspraxis der Regierung nach Fertigstellung der Teilkonzepte Ende Oktober 2010 ihren Rückzug aus dem Ausschuss verkündet (MTI/Ungarische Nachrichtenagentur 2010b) und die Verfassungsarbeiten ab dann boykottiert. Unmittelbarer Auslöser war dafür die Beschneidung der Kompetenzen des Verfassungsgerichts bei der Überprüfung von Haushalts- und Finanzgesetzen gewesen, welche das Parlament auf Grundlage einer als *private member bill* eingebrachten Verfassungsänderung beschloss, nachdem das Gericht ein für die Regierung ungünstiges Urteil gefällt hatte (vgl. Priebus 2016, 115f.).

Die beiden Parteien waren trotz ihrer aufgrund der Verfahrensregeln faktisch überflüssigen Rolle zunächst bereit gewesen, an der Verfassungsgebung mitzuwirken, waren dieser aber von Beginn an mit Skepsis begegnet. Spätestens ab dieser Kompetenzbeschneidung sahen sie jedoch die von Anfang an geäußerte Vermutung bestätigt, der Ausschuss sowie der ganze Prozess seien nur – wie der MSZP-Abgeordnete Bárándy bemerkte – „Theater“ (Ungarische National-

versammlung, Plenarprotokoll vom 07.06.2010), welches lediglich den Anschein eines demokratischen Verfahrens für einen bereits existierenden Verfassungsentwurf der Regierung erwecken sollten (vgl. AEB, Protokoll vom 20.07.2010, S. 23). MSZP und LMP machten die Wiederherstellung der Kompetenzen des Gerichts zur expliziten Bedingung ihrer Rückkehr (vgl. Babus 2010), was die Mehrheit jedoch entschieden ablehnte.

Die Beratung der Teilkonzepte fand so im engen Kreis der drei verbliebenen Parteien Fidesz, KDNP und Jobbik statt. Im Gegensatz zu den Punkt-für-Punkt-Abstimmungen im verfassungsvorbereitendem Ausschuss zwischen 1995 und 1998 folgten diese Ausschussberatungen dem Procedere der regulären Ausschüsse: An eine Unterrichtung über die Ergebnisse der Arbeit der einzelnen Arbeitsgruppen durch den jeweiligen Gruppenleiter oder seinen Ko-Verantwortlichen schloss sich eine knappe Debatte über das jeweilige Teilkonzept mit der Möglichkeit zu Stellungnahmen an. Dies war jedoch kein verbindlicher Austausch von Gedanken und Argumenten und es ging nicht darum, gemeinsame Entscheidungen zu treffen und Lösungen zu finden. Auch gab es keine Möglichkeit, spontan formulierte mündlichen Abänderungsanträge zu stellen, sondern die Parteien konnten lediglich bis zum 11. November, also innerhalb einer Frist von etwas mehr als einer Woche, schriftliche Änderungsanträge unterbreiten (AEB, Protokolle vom 03.11.2010, S. 7; 04.11.2010, S. 10). Unerwartete Anträge aus den Oppositionsreihen, also der Jobbik, oder gar aus denen der KDNP, waren damit nicht möglich, und konnten nicht für Überraschungen oder Verzögerungen sorgen.

Die Abstimmungen über die Teilkonzepte sowie über die in einigen Teilkonzepten enthaltenen Alternativvarianten der Fraktionen fanden in einer separaten Sitzung am 16. November statt. Kaum überraschend wurden mit den Stimmen der Mehrheit alle Teilkonzepte angenommen, während fast alle oppositionellen Änderungsanträge abgelehnt wurden (AEB, Protokoll vom 16.11.2010); von den 30 Anträgen der Jobbik wurden nur die angenommen, die sich inhaltlich mit Anträgen der Regierungsfractionen überlappten und so vorher ohnehin die Zustimmung der Mehrheit erlangt hatten. Mit der Begründung, dass die Zweidrittelmehrheit im Ausschuss ähnlich wie im Plenum kategorisch alle oppositionellen Vorschläge blockiere, verkündete schließlich auch die Partei Jobbik aus diesem Anlass ihren Rückzug aus dem Ausschuss (vgl. ebd., S. 15). Damit verblieben nur noch die ohnehin aufgrund der Verfahrensregeln dominierenden Regierungsparteien Fidesz und KDNP im Ausschuss.

Die Entstehung und Beratung der Teilkonzepte zeigt bereits, wie das Verfahren die zwei Regierungsparteien zu den allein bestimmenden Akteuren machte, während die Opposition nur formal beteiligt war. Die Ausschusszusammensetzung nach Fraktionsstärke und die Entscheidungsregel der absoluten Mehrheit sicherte Fidesz und KDNP in den inhaltlichen Verhandlungen die absolute Dominanz. Die Oppositionsparteien waren zwar mit einigen Delegierten vertreten, verfügten aber über keinerlei tatsächliche Einfluss- und Partizipationschancen in den inhaltlichen Verhandlungen; die Anwesenheit oder Nichtanwesenheit der drei Oppositionsparteien spielte für die Verhandlungsergebnisse überhaupt keine Rolle.

Die Reproduktion der regulären parlamentarischen Kräfteverhältnisse im Ausschuss in Kombination mit der absoluten Mehrheitsregel führte somit einerseits dazu, dass die Mehrheit ihre eigenen Präferenzen ungeschmälert durchsetzen konnte, während die Opposition keinerlei Chance auf inhaltliche Mitgestaltung erhielt. Andererseits führte dies auch dazu, dass keine Abkopplung der Verfassungsdiskussionen von den alltagspolitischen Konflikten stattfand und die verfassungspolitischen Diskussionen von Beginn an anfällig für externe Konflikte waren. Ereignisse wie die Beschneidung des Verfassungsgerichts steigerten das ohnehin vorhandene Misstrauen der Opposition gegenüber den Intentionen der Mehrheit und veranlassten MSZP und LMP schließlich zum Boykott.

Zusammenfassend stellte das Verfahren somit sicher, dass selbst bei formaler Anwesenheit der drei Oppositionsfraktionen Fidesz und KDNP alle inhaltlichen Entscheidungen allein treffen konnten und der erwartete Effekt der Dominanz der Regierungsfractionen eintrat. Die Akteure, die die Regelsetzung bestimmten, bestimmten so auch die Ausarbeitung des Konzepts der Verfassung.

Ogleich Fidesz im Ausschuss relativ passiv war (siehe unten), wurde in einigen Punkten deutlich, dass das Bündnis Fidesz-KDNP keine monolithische Einheit war, wie nach außen suggeriert, sondern dass es durchaus Präferenzunterschiede gab. Zwischen den maßgeblichen Verfassungsgebern gab es offenkundig substantielle inhaltliche Konflikte. Dies betraf besonders die folgenden Punkte:

- Die KDNP wollte das menschliche Leben als solches bereits ab der Empfängnis definieren, um so Abtreibungen die verfassungsrechtliche Basis zu entziehen, was Fidesz jedoch nicht befürwortete (vgl. AEB, Protokoll vom 03.11.2010, 15f.).

- Ebenso befürwortete die KDNP und besonders Salamon selbst eine rigidere Verfassungsänderungsregel, der zufolge für das Inkrafttreten einer Änderung die Zustimmung zweier aufeinanderfolgender Parlamente nötig werden sollte. Dadurch sollte die Verfassung vor übermäßigen Änderungen geschützt und von den vorherrschenden parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen abgekoppelt werden, denn „[...] diese ständige Verfassungsändererei, die sich bei uns etabliert hat, untergräbt den Respekt und das Ansehen der Verfassung vollständig.“ (ebd., S. 14). Dieser Vorschlag ging mit Salamons Vorstellung einer kurzen Verfassung konform, kann jedoch gleichzeitig auch als dezidierte Kritik an der Verfassungsänderungspraxis der Regierung interpretiert werden: Bis zu dem Zeitpunkt hatte diese bereits sechs Verfassungsänderungen durch das Parlament gebracht, welche die politischen Spielregeln aus oft aktuellem Anlass zu eigenen Gunsten geändert und nicht verfassungskonforme Gesetze nachträglich verfassungskonform gemacht hatten. So bezweifelte er, ob die Inhalte der letzten Verfassungsänderungen tatsächlich einer verfassungsmäßigen Regelung bedurft hätten und betonte den temporären Charakter dieser neuen Passagen, die den Ausschuss somit nicht binden würden (vgl. AEB, Protokoll vom 09.11.2010, S. 11). Der Fidesz-Delegierte Gulyás lehnte den Vorschlag einer erschwerten Verfassungsänderung indes jedoch strikt ab (vgl. AEB, Protokoll vom 03.11.2010, S. 10-14).

- Die Etablierung einer zweiten korporativen Parlamentskammer kristallisierte sich ebenso als Konfliktpunkt zwischen den beiden heraus. Das Teilkonzept sah als Alternative zum Status quo einen asymmetrischen Bikameralismus vor, wobei die zweite Kammer lediglich über ein aufschiebendes Veto verfügen und in manchen Bereichen wie dem Budget oder der Vertrauensfrage überhaupt keine Kompetenzen erhalten sollte. Repräsentieren sollte sie verschiedene funktionale Gruppen wie Kirchen, ethnische und nationale Minderheiten, Institutionen des öffentlichen Rechts, Universitäten, gesellschaftliche Organisationen und Regionen (AEB, AEB/210/2010, o. S.). Neben dem Argument, die KDNP trete bereits seit dem Systemwechsel für die Etablierung einer zweiten Kammer ein, benannte Salamon diese als einen weiteren checks and balances-Mechanismus, falls sich die Verfassungsgeber für eine Schwächung des Verfassungsgerichts entschieden (vgl. AEB, Protokoll vom 04.11.2010, S. 15-18). Auch dies kann als Kritik an der Fidesz-dominierten Regierung gelesen werden, deren Reformanstrengungen vor allem auf die Schwächung institutioneller Vetopunkte wie des Verfassungsgerichts abzielten.

- Ein weiterer Punkt betraf die Regelung zu den Ombudsmännern. Das bisherige System sah vier thematisch spezialisierte und dem Parlament rechenschaftspflichtige Ombudsmänner vor. Während die KDNP dieses System beibehalten wollte, empfahl der Fidesz-Vertreter Gulyás

den Wechsel zu einem Ombudsmann mit bloßen Vertretern und zudem die Übertragung der Aufgaben des bisherigen Ombudsmanns für Datenschutz auf eine Datenschutzbehörde nach europäischem Vorbild. (vgl. AEB, Protokoll vom 10.11.2010, 11f., 15)

Dieser Abgleich der Positionen belegt, dass durchaus einige wenige, aber deutliche inhaltliche Konflikte zwischen Fidesz und KDNP existierten, die für den späteren Verlauf der Verfassungsgebung zentral werden sollten. Die Auswertung der Protokolle des Ausschusses zeigt zudem, dass die Ausschussphase de facto von der KDNP dominiert wurde. Dies war jedoch nicht auf die konkreten Regeln, sondern vielmehr auf die unterschiedlichen Aktivitätsgrade der zwei Parteien zurückzuführen. Der KDNP-Ausschussvorsitzende Salamon – aufgrund seiner Beteiligung im ersten Verfassungsausschuss zwischen 1994 und 1998 (zunächst für MDF und dann für Fidesz) äußerst routiniert – nahm in den Verhandlungen nicht zuletzt aufgrund seiner Position eine besonders aktive Rolle ein und nutzte seine sich daraus ergebenden Spielräume (Leitung der Diskussionen und damit Agendasetzung, Erstellung eines Gesamtkonzepts), um die inhaltlichen Präferenzen seiner eigenen Partei, insbesondere die traditionell christlich-sozialen Werte und alte ungarische Verfassungstraditionen, stärker zur Geltung zu bringen. Diese faktische Stärkung der KDNP-Positionen war möglich, weil die Fidesz-Vertreter im Ausschuss sehr passiv agierten: Aus den Protokollen geht zwar hervor, dass meist alle Fidesz-Delegierten anwesend waren (oder von Parteikollegen vertreten wurden), diese allerdings kaum an den Diskussionen der Teilkonzepte teilnahmen und sich nur selten zu ihren inhaltlichen Präferenzen äußerten oder dezidiert Stellung bezogen.⁷⁵ Eine mögliche Erklärung für dieses passive Verhalten ist die Erwartung von Fidesz, der KDNP-Ausschussvorsitzende würde als Delegierter des Bündnisses Fidesz-KDNP nicht nur im Sinne von KDNP verhandeln. Eine andere Erklärung bietet die durch die flexiblen Verfahrensregeln gegebene Möglichkeit von nachträglichen Korrekturen, auf welche Fidesz zurückgreifen konnte.

Unabhängig von den Gründen trug die Passivität von Fidesz zu einer de facto Stärkung Salamons als Vorsitzendem des Ausschusses und damit der stärkeren Gewichtung christlich-demokratischer Präferenzen bei. Er selbst leitete die siebte Arbeitsgruppe, welche mit der Erstellung des Gesamtkonzepts auf Basis der sechs Teilkonzepte beauftragt war und nutzte auch hier offenkundig seine Spielräume. Das unter seiner Federführung entstandene Gesamtkonzept mit dem Titel „Allgemeine Regelungsprinzipien“ (Ungarische Nationalversammlung, H/2057) trug

⁷⁵ Jobbik stellte daher gar die polemische Frage, ob Fidesz aus dem Verfassungsgebungsprozess ausgeschieden sei und wenn ja, sollten sie dies auch offiziell tun (AEB, Protokoll vom 04.11.2010, 11f., 26-29).

einerseits eine deutlich christdemokratische Handschrift mit Betonung von Elementen alter ungarischer Staatssymbolik und konservativen Werten. Hinsichtlich der obigen Streitpunkte entsprach der Text bis auf die zweite Parlamentskammer, gegen die sich der Ausschuss in einer Abstimmung ausgesprochen hatte (AEB, Protokoll vom 14.12.2010, S. 10), immer den Präferenzen der KDNP. Andererseits wich das Gesamtkonzept in einigen Punkten deutlich von den in den Teilprinzipien enthaltenen Beschlüssen ab, was ebenso indiziert, dass Salamon seine verfügbaren Handlungsspielräume extensiv für die inhaltliche Ausgestaltung und Weiterentwicklung des Textes nutzte.⁷⁶ Insgesamt entsprach sein Konzept der Leitidee einer schlanken Verfassung, welche die Detailregelungen der weiterführenden Gesetzgebung überlässt.

Zusammenfassend zeigt dieser finale Entwurf, dass es der KDNP gelungen war, den Konzeptentwurf ganz entscheidend nach eigenen Präferenzen zu gestalten. Diese inhaltliche Dominanz von KDNP führte jedoch zu einer hochgradigen Unzufriedenheit mit dem Konzept in der Fidesz-Parteispitze und löste wenig später eine Verfahrensänderung aus.

4.3.2.2 *Regeländerung im Prozess aufgrund inhaltlicher Unzufriedenheit von Fidesz*

Kurz vor Weihnachten, am 20. Dezember 2010 brachte der Ausschuss seine „Allgemeinen Regelungsprinzipien“ (Ungarische Nationalversammlung, H/2057) ins Parlament ein, in deren Einleitung er der Regierung den Auftrag erteilte, auf Basis der Richtlinien bis zum 15. März 2011 einen Verfassungstext anzufertigen. Anders als zwischen 1994 und 1998, als die Akteure darauf bedacht waren, den Prozess dem Zugriff der Exekutive zu entziehen, übertrug der Parlamentsausschuss diesmal die Aufgabe der Texterarbeitung ausdrücklich der Regierung, bevor schließlich das Parlament als Ganzes den Verfassungsentwurf debattieren und verabschieden sollte. Der Ministerpräsident erklärte dazu in einem Interview:

„Das Recht zur Verfassungsgebung haben wir in einem hitzigen politischen Kampf erworben und davon werden wir auch Gebrauch machen. Dessen Fahrplan ist bereits sichtbar: Ende Februar, Anfang März beginnt die nationale Konsultation über die Verfassung, und auch die Kommunen werden Anhörungen abhalten. Am 15. März wird sich

⁷⁶ So fehlten plötzlich im Bereich der Grundprinzipien und Grundrechte der Schutz des arbeitsfreien Sonntags und das Verbot der rückwirkenden Gesetzgebung sowie die umstrittene Bedingung für das Recht auf Arbeit, wonach diese zur Förderung der materiellen und geistigen Entwicklung der Gesellschaft beitragen sollte. Beim für die Regierungsmehrheit und Jobbik besonders wichtigen Punkt der Gewährleistung des Wahlrechts für Auslandsungarn sprach das Konzept nur noch vom einem per Kardinalgesetz zu regelndem Wahlrecht für ungarische Staatsbürger, der explizite Verzicht auf den ungarischen Wohnsitz als Voraussetzung des passiven Wahlrechts fehlte. Die ausnahmsweise von allen Parteien befürwortete Finanzverfassung in einem gesonderten Abschnitt fehlte vollständig, ebenso die von der Arbeitsgruppe ausdrücklich im Teilkonzept verankerte Klausel, wonach die Nationalbank keine Weisungen von der Regierung erhalten dürfe. Siehe auch die Kritik von Bárándy (Bárándy 2014, S. 181).

die Nationalversammlung mit einer feierlichen Deklaration in eine verfassungsgebende Versammlung verwandeln, was keine Kompetenzerweiterung bedeutet, sondern nur, dass wir uns mit keiner anderen Frage außer der neuen Verfassung beschäftigen werden [...]“ (zitiert in Csermely 2010)

Nachdem weiterhin Unklarheit darüber herrschte, was genau vor dem Beginn der parlamentarischen Phase am 15. März passieren, also wie der Text konkret erarbeitet werden würde, wurden die Konturen des weiteren Verfahrens im Februar 2011 im Rahmen einer nichtöffentlichen, gemeinsamen Fraktionssitzung von Fidesz und KDNP in Siófok deutlich. Die Fraktionen fassten hier einen Beschluss, der im Prinzip einer kompletten Verfahrensänderung gleichkam. Diesem zufolge sollten die Grundprinzipien des Ausschusses nicht wie vorgesehen als verbindliche Grundlage des Verfassungsentwurfes, sondern nur als begleitendes „Arbeitsmaterial“ fungieren (vgl. Bányai 2011). Konkret bedeutete das, dass der künftige Verfassungsgeber von der Verpflichtung, den Entwurf des Ausschusses als Basis des Textes zu berücksichtigen, entbunden wurde und er diesen einfach ignorieren konnte.

Allerdings war dies zunächst nur ein informeller Beschluss der zwei Parteien, welcher einer nachträglichen Formalisierung bedurfte. Daher reichten die zwei Fraktionsvorsitzenden wenige Tage später, am 14. Februar, einen Modifizierungsantrag zu dem Beschluss der Grundprinzipien (Ungarische Nationalversammlung, H/2057/2) im Parlament mit folgendem Inhalt ein:

- Das Mandat des Verfassungsausschusses wurde formal für beendet erklärt und allen Ausschussmitgliedern dafür gedankt, den Ausschuss durch ihre „Vorschläge“ bei seiner Aufgabenstellung unterstützt zu haben;
- Es erging eine Aufforderung an alle parlamentarischen Fraktionen, bis zum 15. März (d.h. innerhalb eines knappen Monats) eigene Verfassungsentwürfe einzureichen und dabei selbst zu entscheiden, ob sie hierfür die Ausschussprinzipien berücksichtigen;
- Die parlamentarische Geschäftsordnung sollte nachträglich mit einem gesonderten Abschnitt über die Schaffung einer neuen Verfassung ergänzt werden, um die regulären Bestimmungen zum Ablauf des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens durch einige Spezialbestimmungen für die Verfassungsgebung anzupassen. Laut diesen Spezialbestimmungen sollte jeder Verfassungsentwurf automatisch auf die parlamentarische Tagesordnung gesetzt werden, wenn er von mindestens der Hälfte der Abgeordneten der einbringenden Fraktion unterstützt wird (normalerweise muss der zuständige Ausschuss darüber entscheiden). Ebenso wurde die parlamentarische Beratung vereinfacht: Die parlamentarische Lesung der Entwürfe sollte bereits in der nächsten Sitzung des Parlaments, ohne die vorherige obligatorische Ausschussempfehlung be-

ginnen können, wobei im Falle von mehreren Entwürfen eine allgemeine Debatte aller zusammen stattfinden sollte. Da das Mandat des Verfassungsausschusses beendet war, wurde der reguläre Ausschuss für Verfassungs-, Justiz- und Verfahrensfragen damit beauftragt, eine Empfehlung zur Überweisung eines Entwurfs zur detaillierten Debatte zu erstellen;

- An die Regierung erging zudem die Bitte des Parlaments zur „Kodifikationshilfe“ bei der Erstellung der Verfassung;
- Verfügt wurde auch, dass mit Inkrafttreten der Resolutionsänderung gleichzeitig der Beschluss Nr. 119/1996. (XII. 21.), also der Prinzipienentwurf des Parlaments von 1996, seine Gültigkeit verliert. Warum dies notwendig war, wurde nicht erläutert, wahrscheinlich hatte es jedoch ähnliche Gründe wie die explizite Streichung der Vierfünftelklausel aus der Verfassung zu Beginn des Prozesses: Die Schaffung einer absoluten Rechtssicherheit für die Regierungsparteien selbst.

Der informelle Beschluss der Fraktionen und der entsprechende Änderungsantrag zu dessen Formalisierung erfolgte unmittelbar vor dem planmäßigen Beginn der allgemeinen Debatte des Ausschusskonzepts im Parlament. Somit führte die spontane Verfahrensänderung zu der Situation, dass das Parlament die allgemeine Lesung des Prinzipienentwurfs planmäßig am 15., 17. und 22. Februar abhielt, den Parlamentariern jedoch klar war, dass das zu debattierende Dokument höchstwahrscheinlich für den weiteren Verlauf der Verfassungsgebung keinerlei oder nur eine geringe Relevanz besaß, da die Zustimmung zu dem Änderungsantrag durch die regierenden Fraktionen nur noch eine Formsache war.⁷⁷

Tatsächlich erfolgte die Abstimmung über den Änderungsantrag zur Herabstufung des Konzepts und zur Verfahrensänderung (Ungarische Nationalversammlung, H/2057/56) erst *nach* Abschluss der Lesung im Plenum am 28. Februar. Der Verfassungsausschuss hatte der Degradierung seiner Arbeit bereits zuvor, am 18. Februar ohne Möglichkeit zur vorherigen Aussprache zugestimmt (AEB, Protokoll vom 18.02.2011).

Mit dieser Änderung der Resolution der Verfassungsprinzipien wurde somit der Beschluss der Fidesz-KDNP-Fraktion formalisiert und die Regeln des Verfahrens mitten im Prozess neu geschrieben. Offiziell wurde der Strategiewechsel als Entgegenkommen an die drei Oppositionsparteien MSZP, LMP und Jobbik dargestellt, um ihrer Kritik am Verfahren zu begegnen und

⁷⁷ Die Jobbik-Abgeordnete Dóra Dúró fasste die Situation folgendermaßen zusammen: „Die Nationalversammlung diskutiert jetzt über die Initiative des Ausschusses, während Pressemeldungen zufolge einige Teile dieser Initiative bereits als überholt betrachtet werden können, schließlich hat die Fidesz-KDNP-Fraktionssitzung bereits über bestimmte Teile entschieden bzw. die koalitionsinternen Debatten sind den im Parlament stattfindenden Debatten bereits weit voraus.“ (Ungarische Nationalversammlung, Plenarprotokoll vom 16.02.2011)

sie wieder zur Teilnahme am Prozess zu motivieren (vgl. Ungarische Nationalversammlung, Plenarprotokoll vom 15.02.2011). Diese von dem Fidesz-Abgeordneten Gulyás als „politische Geste“ (Ungarische Nationalversammlung, Plenarprotokoll vom 15.02.2011) deklarierte Verfahrensänderung erlaubte allen im Parlament vertretenen Parteien, nunmehr eigene Entwürfe einzubringen. Rein formal kam dies einer Ausweitung der am Verfassungsgebungsprozess Beteiligten gleich.

Berichte über die Entscheidungsprozesse auf der Tagung in Siófok sowie Aussagen von Involvierten legen allerdings nahe, dass für diese Verfahrensänderung die Unzufriedenheit der Fidesz-Parteispitze mit den stark von der KDNP geprägten Ausschussprinzipien sowie das damit verbundene Bestreben, durch eine Regeländerung die Kontrolle über das Verfahren und die inhaltliche Gestaltung der neuen Verfassung zu erlangen, ausschlaggebend war. So sei im Zuge der Evaluation der Prinzipien auf der gemeinsamen Fraktionssitzung die deutliche Unzufriedenheit der größeren Regierungspartei einschließlich des Partei- und Regierungschefs Orbán mit den Verfassungsarbeiten deutlich geworden (Interview Balsai 2016), wobei es um bestimmte konkrete Punkte, wie die Definition der Ehe als eine exklusive Institution zwischen Mann und Frau sowie den Schutz des ungeborenen Lebens ab Empfängnis ging (vgl. Bányai 2011).⁷⁸ Zwei weitere Argumente stützten diese Erklärung. Zum einen hatte es im Ausschuss tatsächlich inhaltliche Konflikte zwischen den Regierungsparteien sowie mehr oder weniger subtile Kritik der KDNP an der Regierungspraxis gegeben; das fertige Ausschusskonzept war schließlich deutlich von den Christdemokraten geprägt. Zum anderen war das Verhalten der beiden Regierungsparteien bis dahin von der Bemühung bestimmt, die Opposition durch die gezielte Gestaltung der Verfahrensregeln faktisch möglichst stark vom Verfassungsgebungsprozess auszuschließen. Der insgesamt konfrontative Stil der Mehrheit gegenüber der Opposition auch in der Alltagspolitik widerspricht der Behauptung der Partei, dass ein Zugehen auf die Opposition die entscheidende Motivation hinter der Verfahrensänderung war. Der spätere Verfassungsvater Gulyás dementierte indes, dass eine Unzufriedenheit mit dem Ausschussentwurf ursächlich gewesen sei und tat diese Erklärung als „*eine falsche oppositionelle Interpretation*“ (Ablonczy 2012, 40f.) ab, auch wenn er gleichzeitig die Existenz von Konflikten zwischen Fidesz und KDNP bestätigte.

⁷⁸ Der Ausschussvorsitzende Salamon hielt sich an die offizielle Interpretation: Das Konzept habe auf der Fraktionssitzung keine inhaltliche Kritik erfahren, sondern es habe sich eine Debatte um die Beteiligung der Opposition entwickelt. Der Beschluss zur Degradierung des Konzeptes sei darüber hinaus eine gemeinsame Entscheidung beider Parteien gewesen. (vgl. Interview Salamon 2016)

Die sich bereits im Ausschuss abzeichnenden Konflikte zwischen Fidesz und KDNP, die teilweise sogar Ausdruck expliziter Kritik an der Regierungspraxis waren, legen somit nahe, dass der eigentliche Grund für die Regeländerung die Präferenzkonflikte zwischen Fidesz und KDNP sowie die letztendlich nicht mit den Fidesz-Präferenzen übereinstimmenden Verfassungsprinzipien waren.

Mit der Strategieänderung griff Fidesz auf eine Verfahrenslösung zurück, welche den Anschein der Einheit zwischen Fidesz und KDNP wahren konnte und welche zugleich seinen eigenen Handlungsspielraum im weiteren Verfahren vergrößerte. Die Verfahrensänderung diente Fidesz also dazu, den eigenen prozeduralen Handlungsspielraum zu erweitern bzw. die Kontrolle über die inhaltliche Ausgestaltung vom Koalitionspartner zurückzuerlangen.

Diese Strategie war erfolgreich, weil erstens die Beziehung zwischen Fidesz und KDNP eine asymmetrische war, in der die KDNP über keinerlei Vetomöglichkeit verfügte und zweitens das Verfahren im Vorfeld nur sehr rudimentär und somit flexibel gestaltet worden war, was Regelanpassungen ohne nennenswerte Kosten ermöglichte. Fidesz benötigte weder die Zustimmung weiterer Akteure, noch erforderte das Vorgehen größere rechtliche Anpassungen. Damit war dieses auch vollkommen legal in dem Sinne, dass keinerlei bestehenden Verfahrensregularien verletzt wurden.

Im Zuge dieses Strategiewechsels räumte Fidesz auch den letzten verbliebenen verfahrensrechtlichen Stolperstein aus, der den erfolgreichen Abschluss der Verfassungsgebung noch hätte verhindern können: das Referendum. Auch hier nutzte die Partei die fehlenden diesbezüglichen verfassungsrechtlichen oder einfachgesetzlichen Vorgaben und entschied sich gegen ein von der Opposition und zahlreichen Vertretern der Zivilgesellschaft gefordertes Referendum. Der Ministerpräsident begründete die Entscheidung folgendermaßen:

„Die Abgeordneten werden gewählt, damit sie in Fragen, die alle betreffen, entscheiden und sich nur in Ausnahmefällen an die Wähler wenden. Ich möchte die parlamentarische Tradition in Ungarn weiterführen. Wenn wir anfangen, Referenden zum Beispiel zur Frage der Verfassung auszuschreiben, dann werden wir uns in Richtung eines präsidentiellen Systems bewegen und ich möchte nicht, dass Ungarn sich in Richtung eines Präsidialsystems begibt.“ (zitiert in Csuhaj 2010b)

Statt dieser riskanten Form der Bürgerbeteiligung wählten die Verfassungsgeber das Format einer unverbindlichen „Nationalen Konsultation“, zu dessen Vorbereitung Anfang Februar der Europaabgeordnete und Mitglied des Kodifikationsteams (siehe unten) József Szájer ein „Nationales Konsultationsgremium“ ins Leben rief. Im Rahmen der Nationalen Konsultation wurde

an alle ungarische Haushalte ein Fragebogen mit zwölf Fragen zur Verfassung verschickt, wobei nicht der Staat, sondern die Partei Fidesz der Absender war. Die Fragen waren stark suggestiv formuliert („*Es gibt manche, die behaupten, dass...*“) und die Antworten reichten nur von „ja“ bis zu „vielleicht“; die Option eines Neins gab es nicht. (vgl. Küpper 2012, S. 33) Die Fragen betrafen zudem nicht zentrale Elemente des Institutionendesigns oder die für die Bürger wichtigen Grundrechte, sondern lediglich Aspekte von eher nachrangiger Relevanz. So wurde nach der Notwendigkeit einer Schuldenbremse, der Verankerung gemeinschaftlicher Werte wie Familie, Ordnung, Zuhause, Arbeit und Gesundheit, einer Verpflichtung gegenüber künftigen Generationen, einer Verpflichtung gegenüber den Auslandsungarn, der Einführung einer tatsächlichen lebenslangen Haftstrafe und der Einführung des Wahlrechts für Kinder gefragt. Der tatsächliche Einfluss der Befragung auf die Inhalte der neuen Verfassung dürfte schon aufgrund des Zeitplans gering gewesen sein: Die Bürger hatten bis zum 31. März Zeit, die Bögen zurückzusenden, jedoch reichten die Regierungsparteien bereits am 14. März ihren Verfassungsentwurf ein und der Abschluss seiner allgemeinen Debatte erfolgte bereits am 28. März. Die Auswertung der Fragen erfolgte somit bereits *nach* Beginn der Lesung des konkreten Verfassungsentwurfs.

Ende März erstattete der Ministerpräsident dem Parlament dennoch persönlich Bericht über die Konsultation und bezeichnete diese als großen Erfolg: Die Befragung habe gezeigt, dass die Bürger einen grundlegenden Wandel befürworteten und dabei in fundamentalen Fragen einig seien (vgl. Ungarische Nationalversammlung, Plenarprotokoll vom 28.03.2011). Da die Antwortoptionen jedoch kein Nein vorsahen, waren hohe Zustimmungswerte von bis zu 90 Prozent kaum überraschend. Orbán verschwieg zudem die Tatsache, dass lediglich knapp über 900 000, also gerade einmal 11,3 Prozent aller Bögen zurückgeschickt worden waren (Nemzeti Konzultáció 2011) und die Ergebnisse somit kaum repräsentativ für alle Bürger waren. Insgesamt erinnerte dieses Referendumssurrogat an die Legitimationsstrategien autoritärer Regime (vgl. Priebus 2016, 111f.), durch welches zwar eine gewisse Legitimation durch das Volk beansprucht werden konnte, dessen Ergebnis jedoch kein Risiko für den Ausgang der Verfassungsgebung darstellte.

Diese Verfahrensänderung belegt, dass Fidesz sich mit den nur rudimentären und flexiblen Vorgaben ein institutionelles Setting geschaffen hatte, welches einem quasi-regelfreien Handlungsraum gleichkam. Die Pseudoregeln sorgten dafür, dass der größten Partei im Prozess alle Hand-

lungsmöglichkeiten offenstanden und sie die wenigen Vorgaben jederzeit gemäß eigener Präferenzen dehnen, modifizieren oder ganz revidieren konnte. Mit der erfolgreichen Verfahrensänderung erlangte Fidesz die Kontrolle über den Prozess wieder und sorgte für einen reibungslosen Abschluss der Verfassungsgebung, wie der folgende Abschnitt zeigt.

4.3.2.3 Der Weg zum Erfolg: Auswirkungen der erfolgreichen Regeländerung

Das neue Verfahren sicherte auf zweifache Weise die Dominanz von Fidesz im weiteren Prozess. Erstens aufgrund der Erweiterung des eigenen Handlungsspielraums durch die Herabstufung des Konzepts. Indem das Ausschusskonzept von einem rechtsverbindlichen Regelungsdokument zu einem unverbindlichen „Arbeitsmaterial“ herabgestuft wurde, schuf Fidesz zwar formal für alle Parteien die Möglichkeit, Verfassungsentwürfe ins Parlament einzubringen, welche nicht auf den Prinzipien des Konzepts beruhen mussten. Aufgrund der Mehrheitsverhältnisse war allerdings unstrittig, dass der parteieigene Verfassungsentwurf der letztendlich erfolgreiche sein würde und Fidesz damit faktisch nur seinen eigenen inhaltlichen Handlungsspielraum erweiterte. Es war somit nur die Partei Fidesz, welche von der neuen Regelung profitierte, indem sie sich selbst von der Verpflichtung befreite, das nicht ihren Präferenzen entsprechende Ausschusskonzept als verbindliche inhaltliche Grundlage der neuen Verfassung zu berücksichtigen und stattdessen einen inhaltlich vollkommen ungebundenen Verfassungstext schaffen konnte.

Zweitens durch die Verlagerung der Verfassungsgebung auf die Partei- und Regierungsspitze, mit der eine Informalisierung der Verfassungsgebung einherging. Dadurch, dass alle Fraktionen bereits fertige Verfassungsentwürfe einreichen konnten, wurde die Phase der Erstellung des Verfassungsentwurfes, also der Kern der inhaltlichen Verfassungsarbeit, praktisch informalisiert. Durch diese Verlagerung der Arbeit in die keinen formalen Regeln unterliegende vorparlamentarische Phase der Fraktionsarbeit und des innerparteilichen Entscheidungsprozesses stärkte die Partei noch einmal den eigenen Spielraum, denn die konkrete Anfertigung des Entwurfs innerhalb der Partei musste dadurch nicht transparent und regelgeleitet erfolgen. Auch damit eröffnete sich Fidesz in erster Linie selbst einen Verfahrensvorteil, denn so konnte die Partei den Entwurf der künftigen Verfassung allein, ohne formale Regeln, unter Ausschluss der Öffentlichkeit und ohne Berücksichtigung des eigenen Regierungspartners schreiben. Die Verfassungsgebung wurde damit – in Anlehnung an den von der Jobbik geprägten Begriff der Parteienverfassung – zu einer reinen „Parteien-Verfassungsgebung“.

Durch diese zwei dominanzsichernden Verfahrenskonsequenzen erlangte Fidesz die Kontrolle über die Ausgestaltung der Inhalte der Verfassung vom Regierungspartner zurück, konnte in Folge einen Entwurf vorlegen, der die eigenen Präferenzen im Vergleich zum Ausschusskonzept stärker zur Geltung brachte und schließlich auf diese Weise sicherstellen, dass der Prozess rasch und erfolgreich abgeschlossen werden konnte.

Zunächst erfolgte die *Texterarbeitung durch Fidesz in der vorparlamentarischen Phase*, wobei die Informalisierung des Prozesses der Texterarbeitung dazu führte, dass über die parteiinternen Entstehungs- und Aushandlungsbedingungen des späteren Grundgesetzes tatsächlich wenig bekannt ist. Bekannt ist nur, dass damit offiziell das sog. „Kodifikationsteam“, geleitet vom Fidesz-Abgeordneten des Europäischen Parlaments József Szájer und bestehend aus dem KDNP-Vorsitzenden des Verfassungsausschusses Salamon und dem Fidesz-Ausschussmitglied Gergely Gulyás, betraut wurde. Durch die zwei letztgenannten war zwar eine personelle Kontinuität zum Ausschuss und damit formal auch zu dessen Arbeit gegeben, aber durch die Relation in der informellen Gruppe von zwei zu eins war die Dominanz von Fidesz garantiert und somit Salamons Einfluss als Repräsentant des kleinen Regierungspartners gering.

Wie konkret dieses informelle Parteiengremium arbeitete, ist weitgehend unbekannt. Wahrscheinlich hatte jedoch der EP-Abgeordnete Szájer als „politischer Verantwortlicher“ (Ablonczy 2012, S. 16) eine federführende Rolle, wie es auch aus einem Eintrag auf seiner persönlichen Homepage hervorgeht:

“Steve Jobs surely will be happy if he learns that Hungary’s new constitution is written on an iPad (in fact, on my iPad). [...] On a plane, on a train, in a car, during committee, presidency and party group meetings. For a representative always en route between Hungary, Belgium and France there is no more ideal tool. [...] As soon as textual proposal arrives from an advisor, an MP or citizen, I can immediately insert it into the text and forward it for further commenting, no matter where I am. I surely could not do this without this device. [...] We could say that this is a 21st century constitution written on a 21st century device.”⁷⁹

In einem Interview nuancierte er den Eindruck, er allein verfasse den Text, strich aber dennoch seine Rolle hervor:

„Es geht nicht nur um mich. Ein großes Team arbeitet mit mir. Aber natürlich trage ich die Verantwortung gegenüber den regierenden Parteien, denn in diesem Moment, also übermorgen, muss ich als Vorsitzender des Textkomitees den regierenden Parteien einen Textentwurf auf den Tisch legen, mit dessen Erschaffung mich die Fraktionen beauftragt haben. Danach sind jedoch sie für den Text verantwortlich. Aber ansonsten

⁷⁹ Der Eintrag war auf szajerjosef.blog.hu zu finden, wurde aber rasch entfernt. Das Zitat ist jedoch weiterhin zu lesen auf: <http://eutriohu.blogactiv.eu/2011/03/04/constitution-on-ipad/>, letzter Zugriff am 15.02.2017.

arbeitet ein Team aus großen Experten mit mir an den Konsultationen.“ (zitiert in Origo 2011)

Wie die Koordination mit den anderen zwei Teammitgliedern verlief, ob und wenn ja, welche Vorschläge von Beratern oder Bürgern tatsächlich Eingang fanden, bleibt letztlich jedoch unklar. Ebenso bleibt die Rolle der Regierung bei der „Kodifikationshilfe“ unklar, obgleich wahrscheinlich ist, dass zumindest Berater des Justizministeriums eingebunden waren. Darüber hinaus ist zu vermuten, dass der Regierungschef als Parteichef indirekt an der Texterstellung beteiligt war bzw. hierbei das letzte Wort hatte. Allerdings war die Regierung bestrebt, trotz der von ihr erwarteten, eher technischen Kodifikationshilfe möglichst wenig mit der Ausarbeitung der Verfassung selbst in Verbindung gebracht zu werden, wahrscheinlich, um weiterhin das Parlament als das Zentrum der Verfassungsgebung erscheinen zu lassen. Dafür entband die Resolutionsänderung die Regierung sogar explizit von allen Verpflichtungen, die ihr sonst im Gesetzgebungsprozess obliegen: Im Gegensatz zu normalen Gesetzesvorhaben musste die Regierung zum Entwurf im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens keine Stellung beziehen und nicht einmal an der parlamentarischen Debatte teilnehmen.

Das eigentliche Kernstück der Verfassungsgebung, also die Erarbeitung des Textentwurfes, erfolgte somit informell durch die Fidesz-Partei selbst. Solch informelle Verfassungsgebungsprozesse mit Beteiligung einer kleinen exklusiven Gruppe unter intransparenten Bedingungen und ohne feste Regeln sind typisch für autoritäre Regime oder Umbruchsituationen, weniger für demokratisch verfasste Ordnungen.⁸⁰ Das Ergebnis war der offiziell gemeinsame Entwurf der Regierungsfractionen (Ungarische Nationalversammlung, T/2627), welcher einen Tag vor Ablauf der Frist von zwei Mitgliedern von Fidesz und KDNP als *private member bill* eingebracht wurde und dem sich die Mehrheit beider Parteien per Unterschrift anschloss.

Dass die Verfahrensänderung auch inhaltliche Änderungen mit sich brachte, verneinte Gulyás in einem Interview ausdrücklich:

„Diese Kommission hat während der Arbeit am Text das Konzept der Vorbereitungskommission berücksichtigt und ist nur dort von ihm abgewichen, wo es auch zuvor keinen Konsens unter den Regierungsparteien gab. Der endgültige Text des Grundgesetzes weicht zwar an einigen Stellen vom Konzept ab, jedoch gibt es keinen Bruch zwischen

⁸⁰ Obgleich natürlich auch in Demokratien Verhandlungen in kleinen Gruppen unter Ausschluss der Öffentlichkeit zur politischen Normalität gehört, da so Kompromissfindungen besonders in schwer zu lösenden Konfliktpunkten erleichtert werden sollen. Dass jedoch ein ganzer Verfassungstext auf diese Weise entsteht, ist nur schwer mit demokratischen Normen vereinbar.

den beiden Texten. In der politischen Strategie gab es eine große Änderung, die sich auf den endgültigen Inhalt des Dokuments aber nicht auswirkte.“ (Ablonczy 2012, S. 43)⁸¹

Entgegen dieser Behauptung wich der Fidesz-KDNP-Entwurf jedoch in zahlreichen Punkten vom Ausschusskonzept und/oder den Beschlüssen des Teilkonzepts ab, d.h. die Verfahrensänderung hatte sehr wohl deutliche inhaltliche Auswirkungen:

- Der Entwurf regelte sehr viele Bereiche sehr detailliert, insbesondere diejenigen, welche der Ausschussentwurf explizit an weiterführende Gesetze delegiert hatte und brach somit eklatant mit Salamons Ideal der Kernverfassung;
- Das Verbot der rückwirkenden Gesetzgebung fehlte; die Pflichten der Bürger wurden im Gegensatz zu deren Rechten wesentlich stärker gewichtet;
- Hinsichtlich der Beziehung zwischen Parlament, Regierung und Staatspräsident waren zwei Elemente verändert worden: Erstens fehlte die im Konzept neu geschaffene Möglichkeit der Parlamentsauflösung durch den Staatspräsidenten im Falle einer Vertrauenskrise⁸², wogegen er aber das Recht zur Parlamentsauflösung in dem Fall erhielt, wenn das Parlament den Haushalt bis zum 31. März eines Jahres nicht verabschiedet. Zweitens sah der Entwurf statt dem einfachen Misstrauensvotum wie im Konzept wieder ein konstruktives Misstrauensvotum wie in der alten Verfassung vor;
- Während im entsprechenden Teilkonzept explizit ein eigener Abschnitt zur Finanzverfassung vorgesehen war, dieser aber im Gesamtkonzept fehlte, brachte der Textentwurf diesen zurück. Er erweiterte dessen Bestimmungen sogar, indem er eine Schuldenbremse einfügte sowie auch den Haushaltsrat trotz Beschluss der Arbeitsgruppe des Ausschusses, diesen nicht in die Verfassung aufzunehmen, verankerte und diesem sogar ein Veto bei der Verabschiedung des Haushalts durch das Parlament einräumte;
- Wie vom Fidesz-Delegierten im Ausschuss vorgeschlagen, ersetzte der Entwurf die bisherigen vier spezialisierten Ombudsmänner durch einen Ombudsmann mit Vertretern und den Datenschutzbeauftragten durch eine Datenschutzbehörde;
- Laut Teilkonzept hatten sich alle Fraktionen für den Erhalt der sog. *actio popularis*, d.h. der Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde aller Bürger auch ohne direkte Betroffenheit, ausgesprochen. Das Gesamtkonzept erwähnte dies nicht, weil gemäß der Idee der Kernverfassung

⁸¹ Wogegen der Fidesz-Delegierte zugab, dass der Entwurf die Arbeit des Ausschusses grundlegend überarbeitet habe (vgl. Interview Balsai 2016).

⁸² Gulyás gab hier an, dass er diesen, dem Präsidenten eine praktisch schrankenlose Macht gewährenden Gummiparagraphen von Beginn an als problematisch eingestuft habe, da er mit dem parlamentarischen System unvereinbar sei. Diese Lösung sei von den Befürwortern eines (semi)präsidentiellen Systems, also der KDNP, präferiert worden. (vgl. Ablonczy 2012, 146f.) Auch bei diesem Punkt handelte es sich so offenbar um einen Konflikt zwischen Fidesz und KDNP.

die Entscheidung darüber der weiterführenden Gesetzgebung überlassen werden sollte. Der Verfassungsentwurf schaffte die *actio popularis* jedoch vollständig ab;

- Mit einem Wahlrecht für Kinder, welches diese über die Mutter oder den gesetzlichen Vormund wahrnehmen sollten, enthielt der Entwurf zudem eine Innovation, die vorher überhaupt nicht thematisiert worden war.

Zusammenfassend zeigt sich sehr deutlich, dass der Strategiewechsel erhebliche inhaltliche Änderungen mit sich brachte. Der Großteil dieser Änderungen fiel dabei zugunsten der Präferenzen von Fidesz aus. Allerdings wurden vereinzelt auch einige der umstrittenen Punkte wie die Definition der Ehe als Institution zwischen Mann und Frau und die Definition des Lebens ab der Empfängnis, welche die KDNP befürwortet, aber Fidesz vehement abgelehnt hatte, belassen, wobei es sich möglicherweise um Zugeständnisse an die durch die Regeländerung noch weiter marginalisierte KDNP handelte. Darüber hinaus gab es in der Tat wie von Gulyás behauptet, auch große inhaltliche Schnittmengen zum Konzept, wobei diese weniger darauf zurückzuführen sind, dass sich die Verfassungsväter an das Konzept hielten, sondern darauf, dass es sich um bewährte Elemente der alten Verfassungsordnung handelte, die von Anfang an nicht zur Disposition gestanden hatten.

Insgesamt schaffte es Fidesz, sich mit der Verfahrensänderung auf legale Weise von den inhaltlichen Vorgaben des Ausschusskonzepts zu lösen und einen Verfassungsentwurf vorzulegen, der stärker den Präferenzen der Partei entsprach. Wie genau dieser Entwurf entstand, ob er tatsächlich vom Kodifikationsteam oder am Ende doch von anderen Akteuren verfasst worden ist, ist dabei nachrangig. Entscheidend ist, dass Fidesz auf diesem Weg die Kontrolle über die inhaltliche Ausgestaltung des Textes zurückerlangte und diese Verfahrenskorrektur im Prozess ohne die anfangs sehr flexibel gestalteten Regeln so nicht möglich gewesen wäre.

Als letzter Schritt vor der Annahme der Verfassung erfolgte schließlich die *Finalisierung des Parteienentwurfs in der parlamentarischen Phase*. Während durch die Verfahrensänderung die Texterarbeitung in die vorparlamentarische Phase verlagert worden war, wurde gleichzeitig die parlamentarische Phase des Prozesses, welche mit dem Einbringen der Entwürfe ins Parlament begann, noch stärker an das reguläre Gesetzgebungsprocedere angepasst. In diesem Sinne wurde der eigentlich für die Verfassungsgebung eingesetzte Verfassungsausschuss „ausgeschaltet“ und der reguläre Ausschuss für Verfassungs-, Justiz- und Verfahrensfragen als formal zuständiger Ausschuss für die weitere Bearbeitung des Verfassungsentwurfs eingesetzt. Dies

zeugt wiederholt von dem Bestreben, die Verfassungsgebung nicht durch Sonderregelungen von der Alltagspolitik bzw. den parteipolitischen Alltagsbedingungen abzukoppeln, um so die aus der starken Machtasymmetrie im Parlament resultierende Dominanz der Regierungsparteien ungebrochen zu bewahren.

Während die Regierungsmehrheit aufgrund der Verfahrensflexibilität die Verfassungsgebung dominieren konnte, befanden sich die Oppositionsparteien mit dem Strategiewechsel ab Februar in einem Handlungsdilemma: Entweder sie gehen auf das offensichtlich falsche Angebot ein, beteiligen sich erneut an den Verfassungsvorbereitungen, möglicherweise sogar durch eigene Entwürfe, und legitimieren damit indirekt das Vorgehen der Mehrheit oder aber sie setzen den Boykott der Verfassungsgebung fort, liefern sich damit aber den Vorwürfen der Mehrheit aus, nicht ihrem demokratischen Auftrag nachzukommen.⁸³ Während sich Jobbik für eine Teilnahme an der parlamentarischen Beratung der Grundprinzipien entschloss, blieben MSZP und LMP dieser weiterhin fern. Die MSZP unternahm jedoch zumindest den erfolglosen Versuch, durch eine Änderung der gültigen Verfassung die Vierfünftelklausel wieder einzufügen und das Inkrafttreten der Verfassung an die Zustimmung zweier aufeinanderfolgender Parlamente zu binden (Ungarische Nationalversammlung, T/2340).

Erwartungsgemäß brachte letztendlich keine der oppositionellen Parteien einen gesonderten Verfassungsentwurf ein, lediglich die vormalige sozialistische Parlamentspräsidentin und nunmehr fraktionslose Abgeordnete Katalin Szili legte einen eigenen Entwurf (Ungarische Nationalversammlung, T/2628) vor. Dieser einzige Alternativentwurf wurde zwar vom zuständigen Ausschuss zur parlamentarischen Beratung zugelassen (Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottság, Protokoll vom 21.03.2011)⁸⁴ und somit zusammen mit dem Entwurf von Fidesz-KDNP zwischen dem 22. und 25. März einer allgemeinen Lesung unterzogen, jedoch votierte das Parlament schließlich erwartungsgemäß mit der Mehrheit seiner Mitglieder nur für eine weiterführende Diskussion des Fidesz-KDNP-Entwurfs.

⁸³ Was diese dann auch tat. Zahlreiche Wortbeiträge von Fidesz-Abgeordneten begannen mit Kritik an dem Boykott der MSZP und LMP; Gulyás selbst ging so weit, dass er von „bezahltem Urlaub“ der oppositionellen Abgeordneten sprach (z.B. Ungarische Nationalversammlung, Plenarprotokoll vom 15.02.2011).

⁸⁴ Wobei die angewendeten Regularien nicht ganz klar waren. Gemäß Art. 134/F § 1 der parlamentarischen Geschäftsordnung sollte ein von mindestens der Hälfte seiner Mitglieder unterstützter Fraktionsentwurf automatisch auf die Agenda kommen. Der Fall eines Entwurfs eines fraktionslosen Parlamentariers war nicht geregelt.

Die Fraktionen hatten bis zum Ende der allgemeinen Lesung noch die Möglichkeit, Änderungsanträge zum Entwurf einzubringen, über die dann der zuständige Ausschuss am 29. März abstimmte. Von den insgesamt 103 eingegangenen Änderungsanträgen⁸⁵ stammten 49 von Fidesz-KDNP, zwei von den Christdemokraten allein, 24 von Jobbik, 22 von zwei fraktionslosen Abgeordneten und fünf vom Ausschuss selber. Trotz der so auch für die Opposition formal bestehenden Möglichkeit, über Änderungsanträge die Inhalte der neuen Verfassung ein letztes Mal zu korrigieren, war der von Fidesz-KDNP dominierte Ausschuss ebenso bestrebt, möglichst keine oppositionellen Vorschläge anzunehmen: Während der Großteil der Änderungsanträge aus den eigenen Reihen von der Mehrheit angenommen wurde, scheiterten die oppositionellen Jobbik-Anträge fast ausnahmslos (siehe Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottság, Protokoll vom 29.03.2011).⁸⁶

Der Text änderte sich im Zuge dieser Modifikationen somit noch einmal in einigen Punkten, jedoch allein aufgrund von Initiativen der Mehrheitsfraktion selbst: So wurde etwa das Wahlrecht für Kinder wieder gestrichen, der ungarische Forint zur offiziellen Währung erklärt, die Zahl der Verfassungsrichter von elf auf 15 erhöht, die individuelle Klagemöglichkeit von Abgeordneten vor dem Verfassungsgericht abgeschafft und stattdessen mit einem Quorum von einem Viertel der Abgeordneten ersetzt (womit die Klage für die oppositionellen Parteien erheblich erschwert wurde), das Mindestalter für Richter bei 30 Jahren festgesetzt sowie ihr Renteneintrittsalter auf das normale Renteneintrittsalter herabgesetzt.⁸⁷

Bereits am 1. und 4. April fand die detaillierte Lesung statt und am 11. April segnete das Plenum die vom Ausschuss unterstützten Änderungen ab. Eine Woche später, am 18. April wurde schließlich das neue Ungarische Grundgesetz⁸⁸ allein mit den Stimmen der zwei Regierungsparteien angenommen. Die Jobbik-Fraktion stimmte geschlossen dagegen, während die MSZP und LMP an der Abstimmung gar nicht erst teilnahmen.⁸⁹ Am Jahrestag des Wahlsieges von

⁸⁵ Alle Änderungsanträge sind abrufbar unter http://www-archiv.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_a-dat?p_ckl=39&p_izon=2627, letzter Zugriff am 25.01.2019.

⁸⁶ Dabei waren wieder nur diejenigen erfolgreich, die inhaltlich mit bereits angenommenen Entwürfen der Regierungsmehrheit identisch waren.

⁸⁷ Diese Herabsetzung bedeutete eine Welle von Verrentungen von Richtern und die Möglichkeit der Regierung, diese Richterstellen neu zu besetzen. Die Europäische Kommission verklagte die Regierung im April 2012 vor dem Europäischen Gerichtshof und führte als Grundlage die Richtlinie 2000/78/EG über Altersdiskriminierung am Arbeitsplatz an. Im November des Jahres gab das Gericht mit seinem Urteil EU:C:2012:687 der Auffassung der Kommission zwar recht, jedoch führte dies nur zur Wiedereinstellung eines kleinen Teils der Richter.

⁸⁸ Die Bezeichnung hatte Fidesz von der oppositionellen Jobbik „gestohlen“, welche bereits in ihrem Wahlprogramm für die Bezeichnung „Grundgesetz“ (alaptörvény) plädiert hatte, um der ungarischen Verfassungstradition Rechnung zu tragen. Der Fidesz-KDNP-Entwurf übernahm die Bezeichnung kommentarlos.

⁸⁹ Die Abstimmungsergebnisse sind abrufbar unter http://www-archiv.parlament.hu/internet/plsql/ogy_szav.szav_lap_egy?p_szavdatum=2011.04.18.15:13:30&p_szavkepv=1&p_szavkpvcsop=1&p_ckl=39, letzter Zugriff am 25.01.2019.

Fidesz-KDNP, am Ostermontag, den 25. April 2011 unterschrieb der Staatspräsident die Verfassung, welche am gleichen Tag verkündet wurde und am 1. Januar 2012 in Kraft trat (Magyarország Alaptörvénye [2011. április 25.], in Magyar Közlöny Nr. 43, 25.04.2011).

4.3.3 Die Ergebnisse der Induktion im Überblick

Das Mapping hatte ergeben, dass trotz zu Beginn identischer Akteurskonstellationen die Akteure unterschiedliche Verfahrensregelsetzungsmodi (Verhandlung versus einseitige Regelung) wählten, aus denen wiederum sehr unterschiedliche Verfahrensregelsets (hochgradige Formalisierung versus Pseudoregeln) hervorgingen. Der zweite Analyseschritt zeigte, dass diese hochgradig divergierenden Verfahrensregeln die Verfassungsgebungsprozesse unterschiedlich strukturierten und damit erwartungsgemäß die Ausgänge der Verhandlungen vordefinierten. Entscheidend war hierbei, dass im ersten Fall die Regeln eine *relative Machtsymmetrie*, im zweiten Fall dagegen eine *starke Machtasymmetrie* zwischen den Verfassungsverhandlern schufen und damit die jeweils größte Regierungspartei über sehr divergierende inhaltliche sowie prozedurale Handlungsspielräume in der Verfassungsverhandlung verfügte.

Die hochgradig formalisierten, inklusiven und auf Konsens bedachten Regeln im ersten Fall, durch die alle sechs parlamentarischen Parteien gleichberechtigt an der Verfassungsgebung beteiligt waren, entsprachen zwar sehr hohen demokratischen Anforderungen, allerdings entfalteten sie in der Praxis eine Reihe unintendierter Nebeneffekte, die die Aushandlungsdynamik negativ beeinflusste. Erstens erwiesen sie sich aufgrund der hohen Hürden der Entscheidungsregel der doppelten Mehrheit vor dem Hintergrund der Konfliktlinie zwischen Bewahrern und Reformern als hochgradig blockadeanfällig, weshalb sich das Erzielen von Lösungen extrem schwierig gestaltete. Zweitens produzierten die Regeln ganz klare inhaltliche Gewinner und Verlierer, wobei die größte Verliererin ausgerechnet die eigentlich stärkste Partei im Parlament, die MSZP war. Ihre Fähigkeit, sich im Rahmen der Spielregeln mit ihren Vorstellungen und Präferenzen gegenüber den anderen durchzusetzen, war so stark beschränkt, dass sie in allen für sie zentralen inhaltlichen Fragen unterlag. Aufgrund der hohen Hürden der doppelten Mehrheit im Kombination mit der Aushilfsregel wurden eben nicht die Interessen *aller* ausgeglichen und in Kompromissvorschlägen gebündelt, sondern letztendlich nur die Interessen derjenigen berücksichtigt, die inhaltlich möglichst wenig vom Status quo abweichen wollten. Drittens war das Verfahren aufgrund seiner hochgradigen Formalisierung und der erschwerten Änderungshürden so inflexibel, dass es der unzufriedenen MSZP auch nicht möglich war, die Regeln

nachträglich zu ändern, um eine bessere Verhandlungsposition zu erlangen. Die durch die Regeln etablierte symmetrische Machtverteilung mit ihren konkreten Implikationen erschwerte so den Verfassungsgebungsprozess erheblich.

Dagegen produzierte das wenig formalisierte, nur rudimentär geregelte und auf Exklusion bedachte Verfahren im zweiten Fall kaum unerwartete institutionelle Effekte in der Anwendungsphase. Die Regeln wirkten so, wie von der stärksten parlamentarischen Kraft und dem Regelschreiber Fidesz intendiert: Sie begünstigten ihn selber und schufen ihm einen maximalen inhaltlichen und prozeduralen Handlungsspielraum. Dank der Flexibilität des Verfahrens aufgrund seiner niedrigen Änderungshürden für Fidesz waren rasche Verfahrenskorrekturen zum weiteren Ausbau der eigenen dominanten Position problemlos möglich.

Die unterschiedliche Machtverteilung aufgrund der Verfahrensregeln und die so bestimmte Fähigkeit zur Änderung der Verfahrensstruktur wurde dann entscheidend, als am Ende der Ausschussphasen MSZP und Fidesz als die jeweils zwei stärksten Parteien im Parlament mit den inhaltlichen Ergebnissen unzufrieden waren. Während sich die aufgrund der Regeln inhaltlich marginalisierte MSZP in einer Verfahrensverflechtungsfalle befand, agierte der lediglich aufgrund seiner eigenen Passivität marginalisierte Fidesz in einem quasi-regelfreien Raum.

Folglich waren die Versuche der beiden zur nachträglichen Änderung der Verfahrensregeln mit variierenden Ergebnissen gekrönt: Während die MSZP aufgrund der relativ symmetrischen Machtverteilung zwischen den Beteiligten selbst mit der Durchführung minimaler Verfahrenskorrekturen scheiterte und somit der Verfassungsgebungsprozess unter unveränderten institutionellen Rahmenbedingungen weiterverlief, konnte Fidesz erfolgreich einen Strategiewechsel durchsetzen, durch den er seinen eigenen Handlungsspielraum noch einmal vergrößerte und so einen Entwurf zur Annahme ins Parlament einbringen, der seinen Präferenzen besser als der vom Ausschuss vorgelegte Prinzipienentwurf entsprach. Durch diese erfolgreiche Verfahrensänderung konnte Fidesz die Verfassungsgebung zu einem formalen und für sich selbst auch substanziellen Erfolg bringen. Der Strategiewechsel an sich konnte dabei nur erfolgreich sein, weil die anfangs etablierten Regeln so rudimentär und flexibel waren, dass Regelanpassungen im Prozess durch den dominanten Akteur Fidesz ohne Kosten durchgeführt werden konnten.

Anders war hingegen die Situation für die MSZP nach dem gescheiterten nachträglichen Regelländerungsversuch: Die Partei- und Regierungsspitze war mit dem Verlauf des Verfahrens und

den Verhandlungsergebnissen weiterhin hochgradig unzufrieden und ließ das Konzept im Parlament vorläufig über ein Veto scheitern. Durch diese einseitige Handlungsstrategie erlangte die Parteiführung temporär die Kontrolle über das Schicksal der Verfassungsgebung und konnte kurzfristige Gewinne erzielen. Allerdings fügte sie der Verfassungsgebung Schäden zu, die mittelfristig zu deren Scheitern beitrugen. Die generelle Akzeptanz der Regeln und damit auch die Bereitschaft zur Regelbefolgung erodierte, eine „Obstruktionsabsicht“ (Interview Bihari 2016) der oppositionellen Parteien machte sich breit – d.h. sie nutzten die ihnen qua Regeln gegebenen Vetokapazitäten zumindest rhetorisch, um auch für sich selbst inhaltliche Vorteile zu erwirken – und die politische Vereinbarung wurde durch die Regierungsparteien zunehmend infrage gestellt. Die dadurch verursachten immer neuen zeitlichen Verzögerungen brachten die Akteure zugleich immer näher an die nächsten Parlamentswahlen heran, wodurch die Rückfalloption des Status quo immer stärker an Bedeutung gewann. Die Bereitschaft der Oppositionsparteien, die Verfassungsgebung noch vor Ablauf der Legislaturperiode zu einem Ende zu führen, war immer weniger vorhanden, während die Regierungsparteien eine neue Verfassung ohne diese Bereitschaft und Unterstützung jedoch nicht allein durchbringen konnten. In Ermangelung der Möglichkeit, durch einen einseitigen Verfahrensstrategiewechsel den Prozess zu einem erfolgreichen Ende zu bringen, scheiterte das Projekt der Verfassungsgebung somit mit Ablauf der Legislaturperiode.

Die folgende Tabelle zeigt die Auswirkungen der Regeln sowie den Prozessverlauf bis hin zum Ergebnis der Verfassungsgebungen noch einmal im Überblick:

| <u>Fall 1: „Verfahrensverflechtungsfälle“</u> | <u>Fall 2: „quasi-regelfreier Raum durch Pseudoregeln“</u> |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • relative Machtsymmetrie zwischen den sechs Parteien <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Auswirkung auf inhaltliche Verhandlungen: größte Partei MSZP als Verliererin der Verfahrensregeln</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">Unzufriedenheit</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">Initiative der Regeländerung durch MSZP</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;"><i>Scheitern der Regeländerung</i> aufgrund fehlender Machtausstattung</p> <p style="text-align: center;">↓</p> | <ul style="list-style-type: none"> • starke Machtsymmetrie zugunsten von Fidesz <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Auswirkung auf inhaltliche Verhandlungen: Fidesz-KDNP als Gewinner, aber: de facto Dominanz der KDNP und damit größte Partei Fidesz Verliererin</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">Unzufriedenheit</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">Initiative der Regeländerung durch Fidesz</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;"><i>Erfolg der Regeländerung</i> aufgrund notwendiger Machtausstattung</p> <p style="text-align: center;">↓</p> |

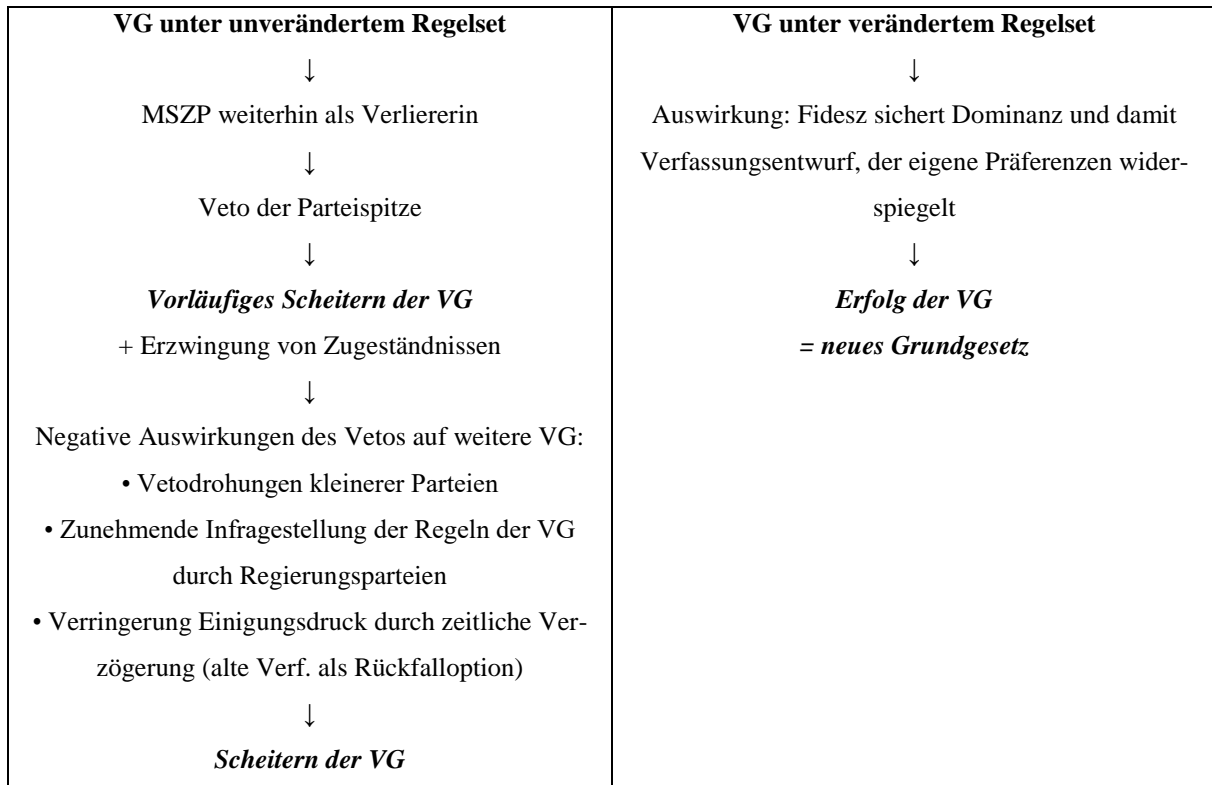


Abbildung 2: Die Auswirkungen der Verfahrensmodi im Überblick

5 Zweimal postsozialistische Verfassungsgebungen – Was war anders? Eine vergleichende Gegenüberstellung der zwei Fälle

Im folgenden Kapitel werden die zwei Fälle vergleichend gegenübergestellt, um durch eine systematisch-komparative Betrachtung entlang der einzelnen Analyseschritte die Unterschiede bei der Gestaltung der Verfahren sowie deren Folgen zu akzentuieren und damit die kausale Verbindung zwischen den jeweiligen, aufgrund ihrer Entstehungsbedingungen stark divergierenden Regelwerken und den variierenden Ergebnissen der Verfassungsgebungen dezidiert herauszuarbeiten. Die vergleichende Betrachtung bindet dabei die empirischen Befunde noch einmal stärker explizit an die im dritten Kapitel formulierten theoretischen Erwartungen des Modells über den Umgang von Akteuren mit institutionellen Regeln an, um so die Ergebnisse stärker vor dem Hintergrund der theoretischen Annahmen auszuwerten. Am Ende der komparativen Betrachtung steht der Nachweis des postulierten Zusammenhangs zwischen den Verfahrensregelsetzungen bzw. den konkreten Verfahrensregeln und dem Scheitern sowie dem Erfolg der Verfassungsgebungen.

Das Kapitel beginnt mit einer Abbildung des Gesamtablaufs der zwei Verfassungsgebungen. Die Abbildung stellt die zwei Untersuchungsfälle entlang der einzelnen Analyseschritte direkt gegenüber und dient als Grundlage für den folgenden Vergleich.

| 1. Schritt: Entstehung der Verfahrensregeln | |
|--|---|
| Fall 1 | Fall 2 |
| Akteurskonstellation (AK): 2/3-Mehrheit von MSZP-SZDSZ | Akteurskonstellation (AK): 2/3-Mehrheit von Fidesz-KDNP |
| ↓ | ↓ |
| Regelfestlegung für VG: Verfahrensverhandlung zwischen sechs Parteien = relative Machtsymmetrie | Regelfestlegung für VG: einseitige Verfahrensfestlegung durch Fidesz = starke Machtasymmetrie |
| ↓ | ↓ |
| Regeln: inklusiv + konsensual | Regeln: exklusiv + dissensual |
| ↓ | ↓ |
| Ausweitung Akteurskonstellation: MSZP-SZDSZ + vier Oppositionsparteien = Regeln als intervenierende Variable für AK | Keine Ausweitung Akteurskonstellation: Fidesz-KDNP, mit Dominanz Fidesz = Regeln nicht als intervenierende Variable für AK |
| 2. Schritt: Effekte der Verfahrensregeln im Aushandlungsprozess | |
| • Verfahrensinflexibilität + hochgradig reglementiertes Verfahren | • Verfahrenflexibilität + rudimentär reglementiertes Verfahren |

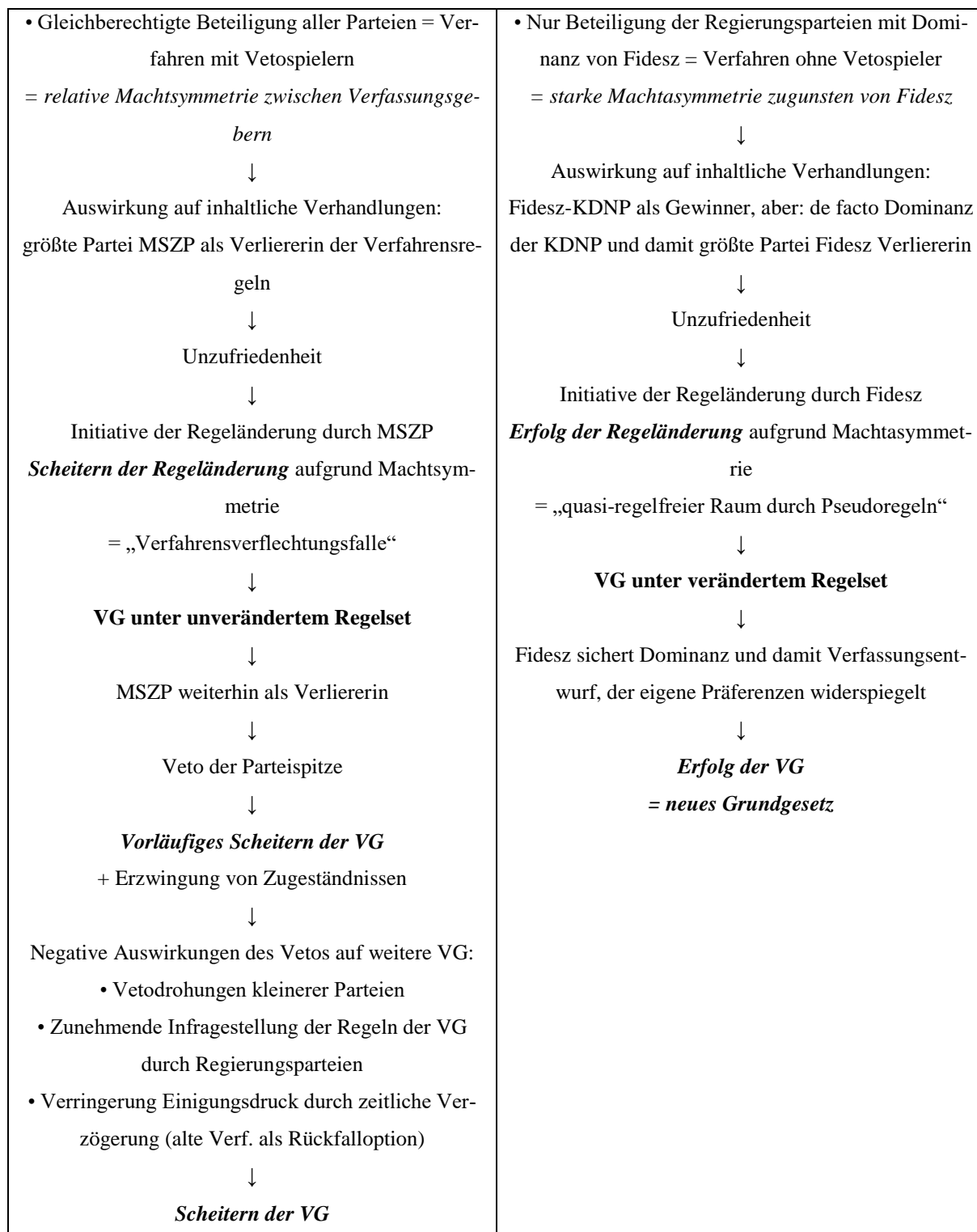


Abbildung 3: Verfassungsgebungsprozesse im Vergleich

5.1 Die Institutionalisierung des Verfahrens – Die Regelsetzungsprozesse und Regelsets im Vergleich

Dem theoretischen Modell zufolge sind es die relevanten Akteure, welche die Regeln einer Verfassungsgebung im Vorfeld selbst festlegen. Die Akteurskonstellation, also die an diesem

Prozess tatsächlich Beteiligten, bildeten in beiden Fällen die jeweils zwei an der Regierung beteiligten Parteien (MSZP und SZDSZ im ersten, Fidesz und KDNP im zweiten Fall), da sie nicht nur über die für die Annahme einer neuen Verfassung erforderliche Zweidrittelmehrheit im Parlament, sondern mangels weiterer Vorgaben zum Prozedere ebenso über das Recht zur Ausarbeitung der Verfahrensmodalitäten im Vorfeld verfügten.

Trotz dieser identischen Akteurskonstellationen zu Beginn erfolgten die Regelsetzungen jedoch nicht in beiden Fällen gleichermaßen durch die zwei Regierungsparteien allein. Im ersten Fall wurde der Kreis der Regelsetzer ausgeweitet, indem die zwei Regierungsparteien zusätzlich die vier oppositionellen Parlamentsparteien einbezogen. Im zweiten Fall dagegen blieben Fidesz und KDNP mit Dominanz von Fidesz die alleinigen Regelsetzer, d.h. hier fand keine Ausweitung auf weitere Parteien statt. Als Konsequenz griffen unterschiedliche Verfahrenssetzungsmodi: Im ersten Fall fand eine *Verhandlung* unter de facto sechs ebenbürtigen Parteien, im zweiten Fall eine *unilaterale Regelsetzung* durch die Regierungsparteien und faktisch dominiert durch die Größere der beiden statt.

Die primäre Erklärung für diesen Unterschied lieferte die Betrachtung der Machtkonstellationen innerhalb der jeweiligen Regierungsbündnisse: Zwischen MSZP und SZDSZ bestand eine Machtsymmetrie, wodurch die SZDSZ – welche nicht zuletzt aufgrund ihrer dezidiert von der MSZP abweichenden inhaltlichen Präferenzen einen Einbezug weiterer Akteure in die Verfassungsgebung anstrebte – eine Beteiligung der Oppositionsparteien an den Verfahrensgesprächen erreichen konnte. Das Verhältnis zwischen Fidesz und KDNP war dagegen durch eine starke Machtasymmetrie zugunsten von Fidesz gekennzeichnet, weshalb sich die Christdemokraten selbst im Falle abweichender Verfahrenspräferenzen nicht gegenüber Fidesz durchsetzen konnten.

Die symmetrische Machtbeziehung zwischen den Regierenden im ersten Fall, welche für die im Vergleich zur SZDSZ fast dreimal so stark im Parlament vertretene Partei der Sozialisten eine enorme Einschränkung ihrer Macht in der Regierung bedeutete, war wiederum auf den politischen Kontext zurückführbar. Dieser war noch immer im hohen Maße durch die Erfahrungen des demokratischen Übergangs wenige Jahre zuvor geprägt. Während die MSZP aufgrund nationaler sowie internationaler Befürchtungen einer politischen und wirtschaftlichen „Restauration“ (Interview Hack 2016) bemüht war, ihre Demokratiefähigkeit unter Beweis zu stellen und sich vom Image einer kommunistischen Partei zu distanzieren, nutzte die SZDSZ

diese Situation, um weitreichende Zugeständnisse innerhalb der Regierung zu erringen. Institutioneller Ausdruck dieser Konstellation wurde die Koalitionsvereinbarung, welche extensive Garantie- und Absicherungsmechanismen enthielt und der SZDSZ ein Vetorecht in allen Angelegenheiten einräumte.

Somit war es der spezifische politische Kontext, welcher das zunächst irrational erscheinende Verhalten der MSZP, also deren Bereitschaft, freiwillig erhebliche Macht an den Koalitionspartner abzugeben und schließlich sogar nichtgewollten Verhandlungen über die Regeln zuzustimmen, erklärt. In einer anderen politischen Situation hätte die MSZP ihren erheblichen Machtvorsprung wahrscheinlich stärker zur einseitigen Schaffung von Verfahrensregeln ohne die substanzielle Einbindung der Opposition genutzt und dabei Regeln geschaffen, welche die Koalition und vor allem sich selbst verfahrensrechtlich gegenüber den Oppositionsparteien begünstigt hätten. Die ursprünglichen Verfahrenspläne der Regierung, welche ein exekutiv-zentriertes und ganz klar durch die Mehrheitsfraktionen dominiertes Verfahren etabliert hätten, sowie das Veto der sozialistischen Parteispitze in der Endphase der Verfahrensverhandlung unterstützen diese Vermutung.

Die asymmetrische Machtbeziehung zwischen den Regierungsparteien im zweiten Fall ist dagegen nicht nur damit erklärbar, dass die politische Situation eine gänzlich andere war als 16 Jahre zuvor; sie ist vor allem dem Umstand geschuldet gewesen, dass es sich um keine Koalition im eigentlichen Sinne handelte. Die zwei Parteien waren bereits vor der Wahl ein Bündnis eingegangen und über eine gemeinsame Liste in das Parlament eingezogen, da die KDNP existenziell auf diese gemeinsame Liste angewiesen war. Dadurch entstand nicht nur eine hochgradig einseitige Abhängigkeit der Christdemokraten vom Fidesz, sondern es wurde auch auf eine Koalitionsvereinbarung verzichtet. Für die Partei Fidesz bestand also weder die Notwendigkeit, ihre Demokratiefähigkeit unter Beweis zu stellen, noch musste sie ein Veto des Partners befürchten, wodurch sie im Zweifelsfall auch gegen diesen die Modalitäten der Regelsetzung problemlos allein entscheiden konnte.

Für die jeweiligen Verfassungsprojekte bedeutete dies, dass während die SZDSZ Verhandlungen zwischen den zwei Regierungs- sowie den vier Oppositionsparteien erzwingen konnte, die KDNP aufgrund der Dominanz von Fidesz kaum Einfluss auf die Gestaltungsmodalitäten des Verfahrens nehmen konnte. Mit Blick auf die jeweils stärkste Regierungspartei bedeutete dies, dass diese mit unterschiedlicher Macht bei der Durchsetzung der eigenen Verfahrenspräferenzen ausgestattet waren.

Die Erwartung des theoretischen Modells, wonach die Gestaltung der etablierten Verfahrensregeln von der Machtverteilung zwischen den sie bestimmenden Akteuren abhängt, traf für beide Fälle zu. Durch den Modus der *Verhandlung* im ersten Fall kam es zu einer symmetrischen Machtverteilung zwischen allen sechs an der Verhandlung beteiligten Parteien. Die Verhandlung bedeutete eben, dass alle sechs unabhängig von ihrer tatsächlichen parlamentarischen Stärke über gleiches Gewicht und gleiche Stimme in den Verfahrensgesprächen sowie damit auch über ein Veto verfügten. Auf diese Weise wurden die parlamentarischen Kräfteverhältnisse in der Regelsetzung vollkommen ausgehebelt: Die eigentlich stärkste Partei MSZP konnte nicht dominieren, während die Oppositionsparteien trotz ihres geringen Gewichts im Parlament maßgeblich mitbestimmen konnten. In dieser Situation mussten die verschiedensten Vorschläge gebündelt, Kompromisse erzielt und diese zu einem kohärenten Verfahrenssatz zusammengefügt werden.

Folglich ging hieraus ein Verfahren hervor, welches zur Steigerung der Verbindlichkeit und Maximierung der Verfahrenssicherheit auf verschiedenen Ebenen der Rechtshierarchie reguliert war und welches letztendlich einen Flickenteppich verschiedenster Verfahrenselemente bildete. All dies machte das Verfahren nicht nur konsensual und inklusiv, sondern auch äußerst komplex und anspruchsvoll.

Im zweiten Fall hingegen folgte aus der *unilateralen Regelsetzung* ein Verfahren, welches allein die Verfahrenspräferenzen von Fidesz-KDNP bzw. von Fidesz abbildete. Die Opposition war in die Regelsetzung bis auf einige informelle Gespräche nicht involviert, verfügte somit über keinen tatsächlichen Einfluss auf die Regelgestaltung und konnte das Verfahren nur nachträglich, im Rahmen der parlamentarischen Debatte kritisieren, ohne jedoch Änderungen daran vornehmen zu können. Fidesz-KDNP zwang dieser seine Regeln praktisch auf.

Unter diesen Umständen war das etablierte Verfahrenssatz allein auf die Präferenzen und Intentionen der mächtigsten Partei zugeschnitten. Es war exklusiv und dissensual und aufgrund seines niedrigen Regelungsgrades zeichnete es sich durch Unterkomplexität aus. Aufgrund des rudimentären Charakters der Regeln kann im Falle dieser kaum mehr von Institutionalisierung im eigentlichen Sinne gesprochen werden.

Die Unterschiede zwischen den zwei entstandenen Regelsets, welche hier als *hochgradige Formalisierung* sowie *Pseudoregulierung* bezeichnet wurden, könnten daher kaum größer sein:

- Ein hoher Grad an Formalisierung und Reglementierung im ersten, versus ein niedriger Grad an Formalisierung und eine nur rudimentäre Reglementierung im zweiten Fall, d.h. wenige, relativ unspezifische Regeln, welche sich nur auf die Phase der Anfertigung des Prinzipienkonzepts erstreckten, nicht aber auf die Ausarbeitung des Textes selbst;
- Ein hohes Maß an Verfahrenssicherheit (Akteursverhalten durch feste Spielregeln strukturiert), aber auch Verfahrensinflexibilität (hohe Hürden für nachträgliche Änderungen der Regeln) im ersten, versus eine hochgradige Verfahrensunsicherheit für den kleinen Koalitionspartner, die Opposition und für einfache Mitglieder der Fidesz-Partei selbst (Parteispitze konnte jederzeit Änderungen vornehmen, Parallelgremium um den Ministerpräsidenten), dafür aber ein hohes Maß an Verfahrensflexibilität für die Führung der dominanten Fidesz-Partei im zweiten Fall (niedrige Änderungshürden);
- Inklusivität und Konsensualität im ersten Fall (gleichberechtigte Einbindung aller relevanten Parteien, Schaffung einer Verfassung auf Grundlage eines möglichst breiten Konsenses als politisches Gebot); Exklusivität und ein dissensualer Stil dagegen im zweiten Fall (Ausschluss der Opposition, Bestreben einer Verfassung, welche exklusiv die Präferenzen und Vorstellungen der aus den Wahlen siegreich hervorgegangenen Mehrheit widerspiegelt);
- Ein Verfahren mit Vetospielern im ersten, eines ohne Vetospieler im zweiten Fall.

Ebenso erwies sich als zutreffend, dass die konkrete Machtverteilung zwischen den Regelsetzern maßgeblich darüber entschied, welchen Akteuren mit welchen Machtressourcen ausgestattet die Regeln einen tatsächlichen Zugang zum Verfassungsgebungsprozess ermöglichten. In der Tat spiegelte die Machtverteilung zwischen den Parteien in den späteren Verfassungsverhandlungen die Machtverteilung zwischen diesen während der Regelsetzungen wider. Im ersten Fall wurden durch die verhandelten Regeln alle sechs beteiligten Parteien gleichberechtigte Verfassungsgeber; sie waren – bis auf die Vetooption der Sozialisten – sowohl aus inhaltlicher, als auch prozeduraler Sicht vollkommen gleichgestellt. Im zweiten Fall dagegen sorgte die unilaterale Regelsetzung dafür, dass es einen dominanten Verfassungsgeber, nämlich Fidesz-KDNP gab, und die anderen drei oppositionellen Parteien mangels Machtressourcen zu keinen tatsächlich am Prozess Beteiligten, sondern lediglich zu Statisten wurden.

Da im ersten Fall die Akteurskonstellation bereits bei der Regelsetzung ausgeweitet wurde, wurden folglich die dort vereinbarten Regeln zur intervenierenden Variable für die Akteurskonstellation im Verfassungsgebungsprozess selbst: Diejenigen, die über die Macht zur Regelsetzung verfügten, weiteten durch die Regeln den Kreis der an der Verfassungsgebung tatsächlich Beteiligten aus, womit am Ende diejenigen, die die Verfassung aushandelten (MSZP, SZDSZ, Fidesz, MDF, KDNP und FKgP), nicht mit denen identisch waren, die formal die Macht zur Regelsetzung hatten (MSZP und SZDSZ). Im zweiten Fall hingegen wurden die Regeln nicht zur intervenierenden Variable für die anfängliche Akteurskonstellation: Diejenigen, die die Macht zur Regelsetzung hatten, blieben auch diejenigen, die die Verfassung schrieben. Anders als unter der Horn-Regierung wurde die Akteurskonstellation so weder in der Regelsetzung, noch im Prozess der Verfassungsgebung ausgeweitet, sondern aufgrund der faktischen Dominanz von Fidesz innerhalb der Akteurskonstellation sogar weiter eingeschränkt.⁹⁰

5.2 Die Auswirkungen der Verfahrensregeln auf die inhaltlichen Aushandlungen im verhandelnden Gremium

Der konkrete kausale Zusammenhang zwischen den etablierten Regeln und deren Effekten sowie dem theoretisch zu erwartendem Ergebnis der Verfassungsgebung wurde in Kapitel 3 folgendermaßen begründet: Demnach sollten Regeln, welche die Macht zwischen den Verfassungsgebern gleichmäßig verteilen, ein Scheitern der Verfassungsgebung dadurch begünstigen, dass sie aufgrund hoher Hürden bei großen Präferenzunterschieden das Erzielen von Lösungen sowie nachträglicher Verfahrensänderungen erheblich erschweren. Anders jedoch Regeln, welche die Macht stark ungleichmäßig verteilen: Diese begünstigen einen oder mehrere dominante Akteure, der bzw. die den Prozess sowohl inhaltlich, als auch prozedural kontrollieren und damit einen formalen Erfolg der Verfassungsgebung unter alle Umständen sichern kann bzw. können.

Der theoretischen Argumentation zufolge haben die unterschiedlichen Verfahrensregeln sowie die daraus resultierenden unterschiedlichen Machtkonstellationen zwischen den Verfassungs-

⁹⁰ Da es sich bei den zwei Fällen um solche innerhalb eines Landes handelt, ist es kaum überraschend, dass die erste Verfassungsgebung später sowohl für die oppositionellen, als auch für die Regierungsfractionen zum Referenzpunkt der zweiten Verfassungsgebung 2010/11 wurde. Im Falle von Fidesz-KDNP ist sogar davon auszugehen, dass das Scheitern der Verfassungsgebung aufgrund der konsensualen Regeln ein politisches Lehrstück darstellte, da es verdeutlichte, wie der Einbezug weiterer, nicht notwendiger Akteure die Realisierung eines Vorhabens unnötig verkomplizieren und vereiteln kann.

geben unterschiedliche Implikationen für die Ausarbeitung der Verfassung sowie für die Möglichkeit nachträglicher Regeländerungen. Tatsächlich zeigte die Analyse der Entstehungsbedingungen der Verfahren, dass die Parteien die Verfassungen unter sehr unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen aushandelten. Zwar waren es in beiden Fällen zeitlich begrenzte Sonderausschüsse, denen die Ausarbeitung eines Verfassungskonzepts übertragen worden war; deren interne Funktionslogiken waren jedoch aufgrund der Regeln gänzlich anders.

Die Analyse der Aushandlungsprozesse in den jeweiligen Verfassungsausschüssen zeigte zunächst, dass die Erstellung der Verfassungskonzepte auf Basis der Verfahrensregeln unterschiedlich schwer bzw. leicht war. Im ersten Fall war aufgrund der Machtsymmetrie in den Verfahrensverhandlungen eine paritätische Ausschusszusammensetzung gewählt worden, d.h. alle Parteien entsendeten gleichviele Delegierte und verfügten über jeweils nur eine Stimme. Im Gremium wurden so alle sechs Parteien zu gleichberechtigten Verhandelnden, zwischen denen erneut eine relative Machtsymmetrie herrschte. Im zweiten Fall dagegen schlug sich die Dominanz von Fidesz(-KDNP) bei der Regelsetzung in einem analog zu der parlamentarischen Kräftekonstellation besetzten Ausschuss nieder, d.h. das Verhältnis zwischen Regierungs- und Oppositionsmehrheit wurde wie dort im Verhältnis zwei zu eins ausgestaltet. Diese nichtparitätische Besetzung war eine bewusste Entscheidung, um den parlamentarischen Machtvorsprung auch in der Verfassungsgebung uneingeschränkt geltend machen zu können und die bestehende Machtasymmetrie zugunsten von Fidesz im Ausschuss zu reproduzieren.

Zudem zeigten sich die Effekte der variierenden Entscheidungsregeln vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Machtkonstellationen in aller Deutlichkeit. Im ersten Fall wurde die Regel der doppelten Mehrheit gewählt. Diese sollte eigentlich Entscheidungen auf größtmöglicher Konsensbasis fördern, erwies sich aber aus zwei Gründen oft als impraktikabel: Erstens, weil die hohe Zustimmungshürde von fünf der sechs Delegationen vor dem Hintergrund der Spaltung der Parteien in Bewahrer und Reformier des alten Systems schwer erzielbar war und zweitens, weil diese Form der qualifizierten Mehrheit in der Praxis oft zur Einstimmigkeit wurde, sobald eine Delegation den Sitzungen fernblieb. Auch wenn das Entscheidungsfindungsverfahren äußerst demokratisch war, erwies es sich aufgrund der hohen Anforderungen in der Praxis als weniger praktikabel, weil es eine Reihe von Blockaden, Pattsituationen und aufgeschobene Entscheidungen verursachte. Diese in der Praxis entfalteten Nebenwirkungen belegen, dass Ak-

teure Verfahrensregeln zwar bewusst mit Blick auf deren mögliche Machtimplikationen festzulegen versuchen, sie die exakten Effekte komplexer institutioneller Arrangements aber nicht immer korrekt bzw. vollständig abschätzen können.

Im zweiten Fall galt die Entscheidungsregel der absoluten Mehrheit. Im Ausschuss selbst waren zwar ebenso alle im Parlament vertretenen Parteien an der Aushandlung des Konzepts beteiligt, allerdings waren dies die Oppositionsparteien MSZP, LMP und Jobbik nur formal, weil sie aufgrund der Mehrheitsverhältnisse und der Entscheidungsregel über keinerlei substanziellen Mitsprache- und Mitbestimmungsmöglichkeiten verfügten. Stattdessen sorgte die Entscheidungsregel dafür, dass in einem von Fidesz-KDNP-dominierten Ausschuss das Parteienbündnis bzw. sogar Fidesz allein die Abstimmungen dominieren konnte.

Ähnlich wie die Verfahrensregeln selbst, wurden somit im ersten Fall auch die Verfassungsinhalte zwischen sechs Parteien *ausgehandelt*, im zweiten Fall jedoch *einseitig bestimmt*.

Die Verfahren produzierten darüber hinaus unterschiedliche Verlierer und Gewinner. Im ersten Ausschuss zeigte sich bald, dass die Regeln das Lager der Bewahrer, also die ehemaligen Systemwechslerparteien SZDSZ, MDF und Fidesz, welche das im Zuge der politischen Transformation geschaffene Verfassungssystem in seinen Grundzügen möglichst erhalten wollten, stark begünstigten. Die Regeln wirkten in ihrem Sinne, weil die hohen Hürden Abweichungen vom konstitutionellen Status quo erheblich erschwerten und zudem im Falle einer Nichteinigung letztendlich immer die aktuelle Verfassungsregelung übernommen wurde. Allerdings ging dieser „konservierende“ Effekt teilweise sogar über das von ihnen erwünschte Maß hinaus. Die Verlierer des Verfahrens waren folglich die Reformer, die unter diesen Bedingungen Änderungen am etablierten Verfassungssystem kaum durchsetzen konnten. Die größte Verliererin war dabei die MSZP, welche durch die Regeln in ihrer Durchsetzungsfähigkeit überproportional beschränkt wurde. Die Aushandlung der Verfassungsinhalte zwischen sechs Gleichberechtigten hatte für sie die konkrete Folge, dass sie als eigentlich stärkste Partei im Parlament in ihrer Fähigkeit zur Durchsetzung der eigenen Vorstellungen im Ausschuss stark eingeschränkt war und sich folglich in keinem der ihr wichtigen Punkte durchsetzen konnte.

Im zweiten Ausschuss waren Fidesz und KDNP die Profiteure des Verfahrens, da sie mithilfe der einseitig festgelegten und zum eigenen Vorteil geschaffenen Verfahrensregeln die inhaltlichen Verhandlungen dominieren konnten. Sie profitierten von diesen, indem sie ohne Rücksicht auf die anderen beteiligten Parteien alle inhaltlichen Entscheidungen allein treffen und damit die Konzepterstellung bestimmen konnten. Die absoluten Verlierer des Verfahrens waren die

Oppositionsparteien, deren Anwesenheit oder Nichtanwesenheit im Ausschuss überhaupt keine Rolle spielte.

Besonders deutlich werden die unterschiedlichen Verteilungseffekte der Regeln durch den Vergleich der Machtausstattungen der jeweils zwei größten parlamentarischen Parteien MSZP und Fidesz: Während die MSZP nur eine von sechs Verhandlungsparteien war und damit insgesamt einen relativ geringen Einfluss auf die Verfassungsverhandlungen hatte, war Fidesz im Ausschuss genauso stark und dominant wie im Parlament auch und konnte die Regelungsprinzipien theoretisch bestimmen. Am Ende der Ausschussphase waren dennoch beide mit den Ergebnissen unzufrieden, was allerdings unterschiedliche Gründe hatte: Die MSZP war unzufrieden, weil sie sich aufgrund der Verfahrensregeln in allen entscheidenden Punkten nicht hatte durchsetzen können und der Ausschuss schließlich ein Regelungskonzept vorlegte, welches ihre Präferenzen fast vollständig unberücksichtigt ließ.

Im zweiten Fall hatte die Unzufriedenheit von Fidesz zumindest die gleiche Ursache: Auch hier deckte das Konzept nicht die eigenen Präferenzen, sondern vielmehr die der KDNP ab. Dies war jedoch kein Nebeneffekt der formalen Regeln, sondern war durch das Verhalten der Fidesz-Delegierten selbst verursacht, welche sich bei der Konzepterstellung kaum beteiligt hatten. Diese Passivität ermöglichte dem christdemokratischen Ausschussvorsitzenden Salamon eine stärkere Gewichtung der inhaltlichen Präferenzen seiner eigenen Partei. So wich der Konzeptentwurf am Ende nicht nur in zahlreichen Punkten von den Beschlüssen der Teilkonzepte ab, sondern enthielt Regelungen, die nicht den Präferenzen von Fidesz entsprachen und Gegenstand von Konflikten zwischen den beiden waren.

Zusammenfassend waren es in beiden Fällen zum Ende der Ausschussphase die zwei jeweils stärksten Parteien, deren Präferenzen und Vorstellungen von den Regelungsprinzipien nur ungenügend abgedeckt waren, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen. Die daraus resultierende Unzufriedenheit der zwei Parteien beeinflusste die weiteren Prozessverläufe in beiden Fällen maßgeblich.

5.3 Initiativen von Regeländerungen im Prozess und deren Folgen

Die theoretische Annahme des Modells war, dass wenn Akteure mit der Wirkweise der Regeln unzufrieden sind, sie diese zu ändern versuchen, wobei ihr Erfolg von ihrer jeweiligen Macht-

ausstattung abhängt. Tatsächlich unternahmen sowohl die MSZP als auch Fidesz nach Fertigstellung der Verfassungskonzepte aufgrund ihrer inhaltlichen Unzufriedenheit Versuche, die Regeln im Prozess zu ändern, um für sich selbst günstigere Rahmenbedingungen zu schaffen. Aufgrund ihrer unterschiedlichen Machtausstattungen waren die zwei Initiatoren jedoch nicht gleichermaßen erfolgreich.

Im ersten Fall wurde der MSZP das hochformalisierte, durch zahlreiche Garantien abgesicherte Verfahren und damit seine Inflexibilität zum Verhängnis: Grundlegende Änderungen hätten eine Neuverhandlung der politischen Vereinbarung und anschließend eine Modifizierung der parlamentarischen Geschäftsordnung mit einer Vierfünftelmehrheit erfordert, denen jedoch die Oppositionsparteien aufgrund ihrer Befürchtung, so ihren institutionell garantierten Einfluss im Verfassungsgebungsprozess zu verlieren oder zumindest teilweise einzubüßen, niemals zugestimmt hätten. Solch eine Änderung war mangels Billigung durch die Oppositionsparteien daher zum Scheitern prädestiniert.

Da die Grundregeln somit zwar theoretisch, aber praktisch kaum änderbar waren, erschloss sich den Sozialisten lediglich der Weg kleinerer Änderungen innerhalb des grundlegenden Verfahrensrahmens. Da es die Ausschussdelegationen waren, die diesen mit doppelter Mehrheit zustimmen mussten, waren die Hürden hierfür jedoch auch relativ hoch. Schließlich scheiterten sowohl der Antrag, bereits abgeschlossene Punkte noch einmal zur Abstimmung zu stellen, als auch der Vorschlag, die Bürger über kontroverse Punkte in ein Referendum im Vorfeld entscheiden zu lassen, an diesen hohen Hürden. Die MSZP befand sich so in einer *Verfahrensverflechtungsfalle*, weil sie weder ihre Präferenzen, noch Verfahrensänderungen zur Verbesserung ihrer Präferenzdurchsetzungsfähigkeit erwirken konnte. Die erfolglosen Versuche der Regeländerungen bedeuteten für sie gezwungenermaßen ein Agieren unter den auch bisher gegebenen institutionellen Rahmenbedingungen sowie den Weiterbestand ihrer Unzufriedenheit mit dem Entwurf.

Im zweiten Fall hingegen nutzte der Akteur Fidesz seinen aufgrund der Verfahrensflexibilität gegebenen *quasi-regelfreien Raum* und beschloss nach Fertigstellung des Konzepts einfach, diesen zu einem nichtverbindlichen Arbeitspapier ohne Relevanz für den künftigen Verfassungstext zu degradieren. Hierzu genügte die Zustimmung von zwei Dritteln der Parlamentarier im Plenum. Entgegen der Darstellung dieses Strategiewechsels als ein Zugehen auf die Opposition, vergrößerte sich Fidesz damit nur seinen eigenen Handlungsspielraum: Erstens konnte er sich auf diese Weise einigermaßen gesichtswahrend vom Konzeptentwurf des Ausschusses

distanzieren und zweitens den Prozess der Erarbeitung des Textes selbst in die nicht durch formale Regeln strukturierte vorparlamentarische Phase verlagern. Als schwachem Juniorpartner blieb der KDNP wiederum keine Alternative, als diesen für sie selbst offenkundig nachteiligen Strategiewechsel öffentlich mitzutragen. An dieser Stelle zeigte sich noch einmal, dass Fidesz als dominanter Akteur nicht nur der Opposition, sondern auch dem Regierungspartner seine Spielregeln aufzwingen konnte.

Wie der schließlich eingebrachte und wenige Wochen später im Parlament mit der Zweidrittelmehrheit von Fidesz und KDNP angenommene Verfassungsentwurf in der vorparlamentarischen Phase tatsächlich entstand, kann nur anhand von Aussagen von Fidesz-Spitzenpolitikern rekonstruiert werden, ohne jedoch deren Wahrheitsgehalt nachprüfen zu können. Die Frage nach dem konkreten Zustandekommen des Verfassungstextes ist aber letztendlich nachrangig; für die Argumentation der Arbeit ist die Feststellung entscheidend, dass Fidesz die Kontrolle über die inhaltliche Arbeit vom Koalitionspartner allein durch die Verfahrensänderung wiedererlangen und somit bereits im April 2011 das neue Grundgesetz verabschieden konnte. Ohne die eingangs eingebaute Verfahrensflexibilität durch die Pseudoregeln wäre dies nicht ohne weiteres, zumindest nicht auf legalem Wege und mit so geringen Kosten verbunden möglich gewesen.

Die gescheiterten Verfahrensänderungen im ersten Fall hatten dagegen ein langes „Nachspiel“, welches schließlich nach knapp vier Jahren Arbeit indirekt das Scheitern des Prozesses herbeiführte. Nach den missglückten Verfahrensänderungen entschied sich die sozialistische Partei- und Regierungsspitze, wenn schon nicht die Regeln selbst, aber zumindest die dahinterstehenden und mit den anderen Parteien vereinbarten Grundätze zu missachten: Trotz des konsensualen Vorgehens stimmte sie im Parlament gegen die Konzeptmodifikationen, denen vorher die sozialistische Delegation im Ausschuss zugestimmt hatte. Mit diesem weder mit der Fraktion, noch mit dem Koalitionspartner abgestimmten Schritt brachte sie die Konzeptmodifikationsanträge und damit das gesamte Konzept vorläufig zum Fall. Gleichzeitig verschaffte sich die Parteispitze damit zeitweilig die Kontrolle über das Verfahren, indem das weitere Vorgehen plötzlich von ihrer Entscheidung abhängig wurde.

Die unmittelbare Folge des Vetos waren inhaltliche Zugeständnisse an die MSZP, welche so bestimmte inhaltliche Punkte nachträglich im Verfassungskonzept verankern konnte (Verankerung des Sozialstaatsprinzips sowie der Sozialpartnerschaft und das Recht auf Erholung und bezahlten Urlaub als justiziables Grundrecht).

Für den Verlauf der Verfassungsgebung insgesamt hatte dieses Veto allerdings mittel- bzw. langfristig gravierende Folgewirkungen. Die kleinen Oppositionsparteien drohten vermehrt mit Blockaden, um für sich selbst ähnliche Zugeständnisse zu erzwingen; die politische Vereinbarung und die darauf gründenden konsensualen Regeln wurden nach der zweiten Abstimmung über das überarbeitete Konzept im Dezember 1996 besonders vehement durch die Koalitionsparteien selbst vermehrt angezweifelt. Schließlich war die zeitliche Verzögerung kaum mehr wettzumachen, da die Akteure von den politischen Notwendigkeiten eines beginnenden Wahlkampfes eingeholt wurden. Die Verabschiedung einer neuen Verfassung wurde vor diesem Hintergrund immer irrelevanter, die alte Verfassung als Rückfalloption dagegen immer akzeptabler. Es waren dieses sinkende Interesse und die abnehmende Intensität der Arbeiten an dem Verfassungstext, welche schließlich als Folge des einseitigen Handelns führender MSZP-Politiker das allmähliche „Einschlafen“ des Prozesses herbeiführten. Das oft als „Abstimmungsskandal“ bezeichnete Veto wurde daher von Teilnehmern und Beobachtern gleichermaßen als Zäsur wahrgenommen.

Der Erfolg bzw. das Scheitern der Verfahrensänderungsinitiativen wurde so schließlich zum Schlüssel für die Ausgänge der Prozesse. Fidesz war von Anfang an Herr über das Verfahren und blieb dies auch, als er aufgrund seiner Machtausstattung die Regeln während der Verfassungsgebung einfach so anpasste, dass damit nicht nur ein formaler, sondern für ihn auch substanzieller Erfolg möglich wurde. Die MSZP dagegen war nur eine von mehreren Regelsetzern und scheiterte so mit ihrer Initiative. Die Folgewirkungen (unerwartetes Veto im Parlament sowie deren mittelfristige Auswirkungen auf den Prozess) verursachten schließlich auf indirektem Wege das Scheitern der Verfassungsgebung.

Der vergleichende Blick auf die Regeländerungsversuche unterstreicht zwei Punkte. Erstens, dass die Parteien die im Vorfeld vereinbarten Regeln der Verfassungsgebung tatsächlich nur so lange akzeptierten, wie sie ihnen einen prozeduralen Vorteil gegenüber den anderen erbrachten bzw. die in sie gesteckten Erwartungen erfüllten. Regeländerungsversuche wurden dabei unabhängig von ihren Erfolgchancen auch von Verlierern initiiert. Zweitens wurde deutlich, wie entscheidend die Macht der jeweils größten Partei zur Regeländerung war: Während entsprechende Anläufe der MSZP aufgrund der komplexen Regelstruktur und Inflexibilität zum Scheitern verurteilt waren, konnte Fidesz die rudimentären Regeln und die dadurch gegebene Verfahrensflexibilität nutzen, um ohne mühsame Diskussionen oder gar Rechtsbruch einen Strate-

giewechsel zur Stärkung der eigenen Position im Prozess durchzuführen. Aufgrund ihrer unterschiedlichen Machtausstattungen durch die verschiedenen Verfahrensmodi waren somit die materiellen Kosten einer Änderung im ersten Fall sehr hoch, im zweiten jedoch kaum vorhanden.

Zusammenfassend bestätigt der Vergleich der zwei Fälle, dass die unterschiedlichen Ausgänge der Verfassungsgebungsprozesse auf die Entstehungsbedingungen der Verfahrensregeln zurückführbar sind. Im ersten Fall gingen aus der Verhandlung Verfahrensregeln hervor, die die Macht zwischen den die Verfassung verhandelnden sechs Parteien gleichmäßig verteilten und sie so gleichberechtigt an diesem partizipierten ließen. Die verhandelten Verfahrensregeln strukturierten den Prozess und boten eine hochgradige Erwartungssicherheit, schränkten jedoch den Handlungsspielraum der größten Partei so stark ein, dass sie weder ihre inhaltlichen Vorstellungen durchsetzen, noch Verfahrensänderungen erwirken konnte. Zudem war das komplexe Verfahrenssystem zwar äußerst demokratisch, jedoch erwies es sich in der Praxis als impraktikabel und inflexibel.

Im zweiten Fall verteilten die unilateral festgelegten Verfahrensregeln die Macht stark asymmetrisch: Im Prinzip bündelten sie alle Machtressourcen allein bei der größten Regierungspartei Fidesz, die so über die komplette Entscheidungsgewalt verfügte und die Verfassungsgebung dominieren konnte. Die Regeln waren so gestaltet, dass der größten Partei im Prozess alle Handlungsmöglichkeiten offenstanden: Sie konnte die wenigen Vorgaben nach Belieben jederzeit dehnen, modifizieren oder ganz revidieren. Diese Verfahrensregeln entsprachen streng genommen nicht der Definition von Regeln, da sie deren Kernfunktion – die Strukturierung von Akteursverhalten durch Definition von erlaubten und verbotenen Handlungsoptionen und damit die Generierung von regelbasiertem Verhalten sowie Erwartungssicherheit – nicht erfüllten. Aus diesem Grund handelte es sich nur um Pseudoregeln, welche im Prinzip ein Agieren in einem quasi-regelfreien Raum ermöglichten. Unter demokratischen Gesichtspunkten waren die Regeln bedenklich, aus praktischen jedoch äußerst effektiv, da mit ihrer Hilfe der Verfassungsgebungsprozess formal abgeschlossen werden konnte.

6 Zur Bedeutung von Verfahrensregeln – Diskussion der empirischen und theoretischen Ergebnisse und deren praktischer Implikationen

Nach dem direkten Fallvergleich folgt in diesem Kapitel die Diskussion der Ergebnisse, wobei sich das Kapitel in zwei Teile gliedert. Im ersten Teil werden zunächst die aus dem Fallvergleich gewonnenen empirischen Erkenntnisse zusammengefasst und die Forschungsfrage abschließend beantwortet. Im Anschluss folgen die daraus deduzierten theoretischen Schlussfolgerungen und der konkrete Beitrag der Arbeit zur Verfassungsforschung. Im Fokus des zweiten Teils stehen dann die realweltlichen Implikationen der Ergebnisse, denn wissenschaftliche Erkenntnisse dienen nicht ausschließlich dem Ziel, einen Beitrag zur jeweiligen Fachdisziplin zu leisten; sie dienen ebenso dem Ziel, aus den Erkenntnissen einen praktischen Nutzen zu ziehen, diese praktisch verwertbar zu machen. Vor dem Hintergrund der Relevanz des Themas diskutiert Kapitel 6.2 daher die Implikationen der Ergebnisse der Studie für die Verfassungspraxis.

6.1 Empirische und theoretische Erkenntnisse der Arbeit: Die Verfahrenspolitik macht den Unterschied

Die empirische Analyse wurde von der Annahme angeleitet, dass der Grund für die Varianz auf der abhängigen Variable in der Verfahrensregelsetzung zu suchen ist, dass also ein Kausalzusammenhang zwischen der Art und Weise der Regelsetzung im Vorfeld der zwei Verfassungsgebungen (unabhängige Variable) und den Ergebnissen dieser Prozesse (also Scheitern und Erfolg als abhängige Variable) besteht. Dieser Zusammenhang konnte auf Basis des Fallvergleichs bestätigt werden.

Das theoriegeleitete Mapping im ersten Schritt ergab, dass die jeweiligen zwei Regierungsparteien trotz ihrer in beiden Fällen vorhandenen verfassungsgebenden Mehrheit und der damit einhergehenden alleinigen Macht zur Bestimmung des Verfahrens unterschiedliche Regelsetzungsmodi wählten.

Ursächlich dafür war, dass die Machtverteilung innerhalb der zwei Regierungsbündnisse stark differierte. Die MSZP unterlag 1994 starken koalitionsinternen sowie regierungsexternen Restriktionen ihrer Handlungsfreiheit, musste daher einer *Verhandlung* der Verfahrensregeln zustimmen und hatte folglich nur einen stark begrenzten Einfluss auf die Ausgestaltung des Ver-

fahrens. Fidesz hingegen war 2010 in seiner Entscheidungsfreiheit aufgrund fehlender regierungsinterner sowie –externer Beschränkungen de facto vollkommen frei, weshalb er über das Verfahren nicht verhandeln musste, sondern darüber *autoritativ bestimmen* konnte.

Diese unterschiedlichen Regelsetzungsmodi brachten unterschiedliche Verfahrensdesigns hervor. Die Verhandlung im ersten Fall führte zu einer starken *Regulierung* und *Formalisierung* sowie zu sehr inklusiven, konsensualen und komplexen Verfahrensregeln, die zudem vor nachträglichen Änderungen besonders geschützt waren. Die einseitige Regelsetzung im zweiten Untersuchungsfall führte dagegen erwartungsgemäß zu einem stark das die stärkste parlamentarische Partei begünstigendem Arrangement, welches exklusiv, dissensual und aufgrund des sehr niedrigen Regelungsgrades bestenfalls als *Pseudoregulierung* zu bezeichnen ist. Es waren zwar formal Regeln vorhanden, aber so designt, dass sie das Handeln der tatsächlich beteiligten politischen Akteure nicht wirklich verlässlich strukturierten.

Theoretisch möglich war diese große Varianz bei den Verfahren, weil die Verfassung von 1989 zu den Bedingungen einer Verfassungsgebung schwieg und deren Ausgestaltung den Akteuren selbst überließ. Folglich wurden zwei Verfahren etabliert, durch welche die Akteure die Verfassung unter sehr unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen verhandelten.

Insgesamt lässt sich hieraus ableiten, dass für den Ausgang der Regelsetzungen entscheidend war, ob die über eine verfassungsgebende Mehrheit verfügende Regierungskoalition die Regeln ohne Rücksicht auf andere Akteure festlegen konnte. Bereits die Ergebnisse des Mappings unterstützten daher stark die leitende Annahme, wonach bei der Suche nach der Erklärung für die unterschiedlichen Ausgänge der zwei Verfassungsgebungsprozesse eine analytische Reduzierung auf die jeweiligen Verfassungsverhandlungsprozesse zu kurz greift und es tatsächlich die Verfahrensregeln sind, welche die Varianz auf der abhängigen Variablen verursachten.

Der zweite Schritt, die Analyse der Auswirkung der Regeln, erbrachte schließlich den vollständigen Beweis. Indem er Schritt für Schritt die Effekte der unterschiedlichen Regeln sowie deren Auswirkungen auf den Prozessverlauf bis hin zum Scheitern bzw. Erfolg nachzeichnete, bestätigte er den vermuteten Zusammenhang. Zunächst schufen die Regeln im ersten Fall eine *relative Machtsymmetrie* zwischen sechs Beteiligten und führten aufgrund ihrer hochgradigen Formalisierung zu einer *Verfahrensinflexibilität*, während die Pseudoregeln im zweiten Fall eine *starke Machtasymmetrie* etablierten und zudem eine enorme Verfahrensflexibilität mit sich brachten. Erstere verursachten so in der Phase der Anwendung eine *Verfahrensverflechtungs-*

falle, in der die größte, aber zugleich hinsichtlich ihrer Durchsetzungsfähigkeit am meisten eingeschränkte Partei MSZP die Regeln nachträglich nicht ändern konnte, während letztere zu einem *Agieren* von Fidesz *in einem quasi-regelfreien Raum* führte, in der die Partei sowohl inhaltlich, als auch prozedural allein und uneingeschränkt bestimmen konnte.

Für das Gelingen der Verfassungsgebungsprozesse war also entscheidend, wie die Verfahrensregelsetzung im Vorfeld erfolgte. Konkret: Ob die jeweilige Regierungsmehrheit ihren parlamentarischen Machtvorsprung in einen Verfahrensvorteil im Prozess der Verfassungserarbeitung überführen konnte. Dies war ihr möglich, wenn sie maßgeschneiderte, d.h. nach eigenen Präferenzen und zum eigenen Vorteil designte Verfahrensregeln festlegen konnte, welche sie dann im Prozess gegenüber anderen Beteiligten begünstigte. Das Vorhandensein einer verfassungsändernden Mehrheit durch die zwei Regierungsparteien im ersten Fall bedeutete somit nicht einen automatischen formalen Erfolg, weil die Verfahrensregeln dort als intervenierende Variable für die Akteurskonstellation fungierten, während im zweiten Fall sie eben nicht zur intervenierenden Variablen wurden. Insgesamt bestätigten somit die zwei Fälle die eingangs formulierte Hypothese.

Auf die konkrete Forschungsfrage nach der Ursache für das Scheitern im ersten und den Erfolg im zweiten Fall trotz ähnlicher Rahmenbedingungen liefert die empirische Analyse daher die Antwort, dass es tatsächlich das Zustandekommen der Verfahrensregeln war. Die unterschiedlichen Verfahrenssetzungsmodi brachten unterschiedlich ausgestaltete Verfahrensregeln hervor, welche wiederum hinsichtlich des Ergebnisses unterschiedliche Auswirkungen im Prozess hatten. Die Unterschiede bei der Gestaltung der Verfahrensregeln ließen sich wiederum auf den Umstand zurückführen, dass sich die jeweils größere der beiden an der Regierung beteiligten Parteien aufgrund der internen Machtkonstellation mit ihren Verfahrensvorstellungen gegenüber dem kleinen Partner nicht gleichermaßen durchsetzen konnte.

So war die Verfassungsgebung im zweiten Fall letztendlich formal erfolgreich, weil erst eine autoritative Bestimmung der Regeln nach eigenen Präferenzen Fidesz eine derartige Ausgestaltung dieser ermöglichte, dass er diese selbst auch noch während des laufenden Verfassungsgebungsprozesses ohne große Anstrengungen und Kosten ändern konnte. Umgekehrt scheiterte die Verfassungsgebung im ersten Fall, weil der MSZP die Möglichkeit einer solch autoritativen Regelsetzung und auch der Weg nachträglicher Verfahrensmodifizierungen versperrt war. Dabei verursachte dieser Umstand das Scheitern natürlich nur indirekt, indem die Marginalisierung der Partei in den Verfassungsverhandlungen durch die Verfahrensregeln selbst ein Veto

der sozialistischen Führungsspitze zur Folge hatte, welches wiederum eine Reihe negativer Konsequenzen für das gesamte Verfassungsgebungsverfahren hatte.

Im Zusammenhang mit den empirischen Befunden muss an dieser Stelle auf vier entscheidende Punkte hingewiesen werden.

Erstens, dass das Vorhandensein einer verfassungsgebenden Mehrheit der Regierungsparteien an sich die variierenden Ergebnisse tatsächlich nicht erklären kann bzw. für eine vollständige Erklärung nicht ausreicht. Dass die zwei Parteien zusammen eine verfassungsändernde Mehrheit stellten, sagte unter der Bedingung, dass die Verfassung selbst keine Vorgaben zur Schaffung einer neuen Verfassung traf, erstmal noch nichts über die Gestaltung der konkreten Verfahren aus. Für einen formalen Erfolg war zusätzlich zur vorhandenen Zweidrittelmehrheit eine weitere Bedingung notwendig: Die diese Mehrheit stellenden Parteien mussten auch noch über die absolute Hoheit zur Bestimmung des Verfahrens verfügen.

Zweitens zeigte der zweite Untersuchungsfall, wie geschickt rational und strategisch vorgehende Akteure ihre Freiheit zur Verfahrensregelsetzung nutzen können: Diese können die Vorgaben auch intentional so gestalten, dass sie zwar aussehen wie Regeln, aber im Prinzip nicht deren Kernfunktion – die Strukturierung von Akteursverhalten durch die Definition von erlaubten und verbotenen Handlungsoptionen und damit die Generierung von regelbasiertem Verhalten sowie Erwartungssicherheit – erfüllen. Sind die Regeln wie im zweiten Fall maximal flexibel und dehnbar, dann werden sie zu Pseudoregeln, die sich hinsichtlich ihrer Wirkung kaum von einem regelfreien, gar anarchischen Raum unterscheiden, in dem allein das Recht des Stärkeren gilt.

Drittens weisen die Befunde noch einmal darauf hin, dass Regierungen bzw. Regierungsmehrheiten keine monolithischen Einheiten sind. Die die Mehrheit konstituierenden Parteien können durchaus unterschiedliche Vorstellungen und Präferenzen hegen und mit unterschiedlicher Macht innerhalb des Bündnisses ausgestattet sein, wodurch die Regierung als Ganzes in ihrer Fähigkeit, ihre aufgrund ihrer Mehrheit gegebene Macht zur Gestaltung des Verfahrens und damit der Verfassung auszuschöpfen, gehindert werden kann. Dass Regierungskoalitionen keine monolithischen Einheiten sind, ist zwar keine bahnbrechende Erkenntnis, wird jedoch in der Forschung dann leicht übersehen, wenn davon ausgegangen wird, dass eine Reform – sei es nun eine Verfassungsreform oder eine sonstige Reform – dann gelingt, wenn die Regierung über die notwendige Mehrheit verfügt. Somit erwies es sich als äußerst lohnend, die Analyse auf der Ebene der Parteien anzusetzen, d.h. den Kollektivakteur Partei anstatt des Kollektivakteurs Regierung als Analyseeinheit zu wählen. Nur auf diese Weise war eine Binnenansicht der

Akteurskonstellationen und damit die Offenlegung der internen Machtverhältnisse sowie bestehender Konflikte möglich, welche letztendlich im hohen Maße beeinflussten, wie sich die Parteien bzw. die stärkste Partei bezüglich der Regelsetzung verhalten konnte.

Viertens verdeutlicht der erste Untersuchungsfall die möglichen Risiken inklusiver Verfassungsgebungsprozesse, auch wenn diese aus normativer Sicht oft als „überlegen“ erachtet werden. Die Partizipation möglichst vieler relevanter Gruppen am Prozess wird insbesondere in praktischen Ratgebern zur Durchführung von Verfassungsgebungen als entscheidend erachtet, um Konflikte zu lösen und am Ende eine legitime Verfassung zu schaffen (z.B. Bobst Center for Peace & Justice 2007, 9, 29). Gleichzeitig wird jedoch immer wieder darauf verwiesen, dass die Teilnahme zu vieler Gruppen und damit Interessen die Aushandlungssituation verkompliziert und damit die Chance auf die Annahme einer Verfassung verringert (vgl. Ginsburg et al. 2009, S. 215; Brandt et al. 2011, 26f.). Der auf Ausgleich zwischen sechs Parteien bedachte Prozess zeigte tatsächlich, wie dies die Entscheidungsfindung verkomplizieren kann: Der Einbezug vieler Akteure wirkte lähmend, zumal die sehr anspruchsvolle Entscheidungsregel der qualifizierten Mehrheit Blockaden verursachte und somit mangels einer zufriedenstellenden Einigung die Lösung von besonders konfliktträchtigen Problemen verhinderte. Auch zeigte er eindeutig die Folgen: Einer oder mehrere der Beteiligten sind am Ende mit den Ergebnissen hochgradig unzufrieden oder es liegt sogar ein Entwurf vor, der für den Großteil kaum akzeptabel ist und daher letztendlich scheitert.

Bevor das Kapitel auf die theoretischen Schlussfolgerungen eingeht, soll noch kurz auf zwei Schwierigkeiten bzw. potenzielle Kritikpunkte bei der Durchführung der Analyse verwiesen werden.

Der erste Punkt betrifft das x-zentrierte Forschungsdesign der Studie. Gemäß der Literatur zu Forschungsdesigns sind in solchen x-zentrierten Untersuchungen in der Regel Kontrollvariablen einzubeziehen, um auszuschließen, dass der zu erklärende Effekt von anderen Variablen (mit)verursacht wurde (vgl. Gschwend und Schimmelfennig 2007, 21f.). Im konkreten Fall kämen als Kontrollvariablen theoretisch all die Faktoren in Frage, die die anderen Modelle zur Erklärung von Erfolg oder Scheitern von Verfassungsreformen heranziehen, also etwa die Zusammensetzung des aushandelnden Gremiums und eine dadurch möglicherweise erzielte Separierung der verfassungs- von der alltagspolitischen Arena, die sequentielle Trennung (d.h. erst Verhandlung allgemeiner Prinzipien, erst dann konkrete Regelungen), die funktionale Differenzierung (Einsetzung von thematischen Arbeitsgruppen zur Komplexitätsreduktion), die soziale Differenzierung (d.h. Einbezug von Experten und zivilgesellschaftlichen Akteuren), die

Verbindung zwischen Verhandlung und Ratifikation, d.h. ob die verhandelnden Akteure auch diejenigen sind, die am Ende zustimmen müssen oder nicht (Referendum) sowie die zeitliche Gestaltung der Prozesse. Allerdings sind diese Verfahrensaspekte keine „echten“ Kontrollvariablen, sondern die direkten Folgen der Schlüsselvariable der Regelsetzung. Das bedeutet, dass alle anderen möglichen Erklärungsfaktoren durch die erklärende Schlüsselvariable der Studie partiell oder vollständig miterfasst und zudem im Rahmen des zweiten Analyseschritts berücksichtigt werden. In diesem Fall ist es daher laut der Literatur gerechtfertigt, auf Kontrollvariablen zu verzichten (vgl. Sieberer 2007, S. 259; King et al. 1994, S. 173), weshalb hier die Überprüfung vermeintlicher Alternativerklärungen nicht nötig ist.

Der zweite Punkt betrifft die Rekonstruktion der Fälle. Das Mapping erfolgte streng theoriegeleitet, während der zweite Schritt auf Basis der verfügbaren Daten und Fakten stärker induktiv vorging. Dennoch ergab sich für beide die Herausforderung, bestimmte Ereignisse sowie Handlungsmotivationen und Zusammenhänge ex post zu rekonstruieren bzw. zu interpretieren. Wie für solche sozialwissenschaftlichen Interpretationen üblich, musste bei den Erklärungen daher oft auf die Plausibilisierungsstrategie zurückgegriffen werden, d.h. es wurden empirische Indizien für eine bestimmte Erklärung gesammelt bzw. aus bestimmten Indizien eine konkrete Erklärung abgeleitet. Natürlich liegt es in der Natur des interpretativen Zugangs, anfällig für Fehlinterpretationen und Verzerrungen zu sein, insbesondere, was die Details betrifft. So bleiben an einigen Stellen Lücken oder Unklarheiten (z.B. die Frage, wie der Text des Ungarischen Grundgesetzes wirklich entstanden ist). Der grundsätzlichen Argumentationslogik sollte dies jedoch keinen Abbruch tun.

Welche theoretischen Schlussfolgerungen können nun aus den empirischen Ergebnissen der Vergleichsstudie gezogen werden?

Die *zentrale Erkenntnis* der Arbeit ist, dass für eine formal erfolgreiche Verfassungsgebung allein das Vorhandensein einer verfassungsgebenden Mehrheit nicht ausreicht, sondern dass diese Mehrheit zusätzlich auch über die Verfahrensregeln im Vorfeld des Verfassungsgebungsprozesses bestimmen und diese dabei zum eigenen Vorteil designen können muss. Zum eigenen Vorteil bedeutet, dass es sich um Regeln handelt, welche sie im Prozess sowohl inhaltlich als auch prozedural begünstigen: Einerseits können sie auf ihrer Basis die eigenen Vorstellungen und Präferenzen durchsetzen, andererseits erlauben sie ihnen nachträgliche Regeländerungen zu ihren eigenen Gunsten.

Folglich *kann* eine vorhandene verfassungsgebende Mehrheit zwar auch einen formalen Erfolg bedeuten, *muss* aber nicht; erst eine verfassungsgebende Mehrheit im Zusammenspiel mit deren uneingeschränkter Macht zur einseitigen Verfahrensbestimmung garantiert den formalen Erfolg. Anders gesagt: Eine vorhandene verfassungsgebende Mehrheit von bestimmten Akteuren im Parlament muss sich nicht automatisch in solch eine Mehrheit während der Verfassungsverhandlung selbst übersetzen. Ob dies der Fall ist, hängt davon ab, wie diese Akteure die Verfahrensvorgaben ausgestalten. Aus diesem Grund greift das Schließen von der Existenz solch einer Mehrheit auf einen automatischen Erfolg des Prozesses zu kurz.

Die Antwort auf die übergeordnete Frage, unter welchen Bedingungen Verfassungsgebungsprozesse rein formal erfolgreich sind oder nicht, lautet, dass die initiiierenden und über eine ausreichende Mehrheit verfügenden Akteure sowohl rechtlich (d.h. Verfahren nicht verbindlich reguliert), als auch praktisch über die Macht und damit Freiheit zur Regelsetzung im Vorfeld verfügen müssen, um die Regeln so zu gestalten, dass diese sie begünstigen und einen erfolgreichen Ausgang der Prozesse unter allen Umständen erlauben.

Der postulierte Zusammenhang zwischen der Regelsetzung und den Erfolgchancen von Verfassungsgebungsprozessen bei einer entsprechenden verfassungsgebenden Mehrheit gilt somit unter den Bedingungen, dass das Verfahren der Verfassungsgebung nicht durch die Verfassung selbst oder durch andere Gesetzesakte normiert ist und dass die Akteure die sich daraus ergebende regelsetzende Macht auch tatsächlich nutzen können.

Generalisierend können schließlich auf Basis der theoretischen Erwartungen des Modells und untermauert durch die empirischen Befunde zwei konkrete Wirkungszusammenhänge zwischen spezifischen Verfahrensregeln und einem bestimmten Ausgang eines Prozesses formuliert werden. Ein *formaler Erfolg* ist dann wahrscheinlich, wenn die Verfahrensregeln so ausgestaltet sind, dass sie einen Akteur dermaßen begünstigen, dass er aufgrund seiner Macht im Prozess die inhaltlichen Entscheidungsprozesse dominieren kann, und diese darüber hinaus so flexibel gestaltet sind, dass der begünstigte Akteur diese jederzeit abändern oder gar vollständig neu setzen kann. Solche Regeln sind zwar aus normativer Sicht bedenklich, aber verfahrenstechnisch äußerst effektiv.

Ein *formales Scheitern* ist dagegen wahrscheinlich, wenn die Regeln die Macht zwischen den Verhandelnden sehr gleichmäßig verteilen und sie aufgrund der hohen Änderungshürden inflexibel sind. In dem Fall wird zwar kein Akteur inhaltliche Entscheidungen sowie Verfahrensänderungen einseitig, gegen den Widerstand der anderen Beteiligten durchsetzen können, jedoch

wird ein solches Verfahren auch nicht unbedingt Ergebnisse hervorbringen, die alle Beteiligten zufriedenstellen und somit von allen auch mitgetragen werden. Aus normativer Perspektive sind solche inklusiven Verfahren zwar überlegen, aus verfahrenstechnischer Sicht können sie jedoch zu Ineffizienz neigen. Die Betonung liegt dabei auf *können*: Ob sie es tatsächlich sind, hängt natürlich auch von weiteren Faktoren ab, etwa der Konfliktintensität in den inhaltlichen Verhandlungen aufgrund der zwischen den Akteuren bestehenden Präferenzdistanzen oder wie extensiv die Beteiligten auf den Verhandlungsmodus des *bargaining*, d.h. den Austausch von Verhandlungsgütern und das Schnüren von Lösungspaketen, anstatt eines reinen *arguing* zurückgreifen.⁹¹

Hierbei sei noch einmal darauf hingewiesen, dass es der Studie nur um die Erklärung der Bedingungen eines *formalen* Erfolgs ging. Sie war lediglich daran interessiert zu ergründen, unter welchen Umständen die Verabschiedung eines neuen Verfassungsdokuments gelingen kann, ohne darauf zu achten, ob diese gleichzeitig einen substanziellen Erfolg darstellt, d.h. ob die neue Verfassung Interessen ausgleichen und Probleme effektiv lösen kann. Dass ein Prozess aufgrund der so gestalteten Regeln formal erfolgreich ist, bedeutet daher nicht, dass die Verfassungsgebung auch einen substanziellen Erfolg darstellte.

Zum Abschluss dieses Kapitels werden diese theoretischen Implikationen bzw. Erkenntnisse im Kontext der Verfassungsforschung bzw. der im zweiten Kapitel diskutierten Erklärungsansätze eingeordnet. Die konkrete Frage hierbei ist, welchen Beitrag die Arbeit zur aktuellen Verfassungsforschung leisten kann.

Zunächst einmal stimmen die theoretischen Erkenntnisse mit dem Befund der Verfassungsforschung, wonach Mehrheiten und Vetospieler *allein* die Ergebnisse nicht erklären können, überein: Auch die Vergleichsstudie kommt zu dem Ergebnis, dass das Vorhandensein einer verfassungsgebenden Mehrheit an sich bei der Erklärung von Scheitern oder Erfolg von Verfassungsgebungen nicht ausreicht. Gleichzeitig zeigen die Ergebnisse jedoch, dass die konkreten Mehrheitsverhältnisse als Erklärungsvariable damit nicht automatisch ausscheiden, sondern dass deren Einfluss einfach in einer anderen Phase des Prozesses – in der Phase der *Verfahrensaus-*handlung statt der *Verfassungsaushandlung* – entscheidend werden *kann*.

Eine vorhandene verfassungsgebende Mehrheit kann dann zur Garantin eines formalen Erfolgs werden, wenn die Regeln der Verfassungsgebung nicht verbindlich normiert sind und sie daher selbst über die Macht zur Bestimmung der Verfahrensdetails verfügt. Zudem darf sie nicht

⁹¹ Siehe zu den zwei Verhandlungsmodi *arguing* und *bargaining* in Verfassungsgebungen Elster 1995, 1998, 2000.

durch interne oder gegebenenfalls auch externe Restriktionen in dieser Entscheidungsfreiheit beschränkt sein. In diesem Fall ist anzunehmen, dass die Mehrheit als ein rational agierender und zum gemeinschaftlichen Handeln fähiger Kollektivakteur die Verfahrensregeln so zu setzen versucht, dass diese die für sie absehbar günstigsten Effekte entfalten. Umgekehrt gilt, dass wenn eine verfassungsgebende Mehrheit in dieser Phase der Verfahrensverhandlung durch interne oder externe Restriktionen beschränkt ist, sie wahrscheinlich kein Verfahren etablieren kann, welches die größtmöglichen prozeduralen Vorteile für sie selbst birgt. Alles in allem spielt eine vorhandene Mehrheit durchaus eine Rolle, allerdings muss deren Rolle bereits bei der Festlegung der Verfahrensregeln und nicht erst im Verfassungsgebungsprozess selbst ins analytische Visier genommen werden.

Im engen Zusammenhang damit steht ein weiteres Argument der Verfassungsforschung, welches einer gewissen Modifizierung bedarf. Diesem zufolge kommt es auf das Verhalten der Akteure im Verhandlungsprozess an. Auch die Studie zeigte, dass das Verhalten der Akteure – ob sie etwa kooperativ oder konfrontativ agieren – entscheidend für die jeweiligen Prozessdynamiken und damit auch für die Ergebnisse ist. Allerdings kommt es nicht erst auf ihr Verhalten in der Phase der *Verfassungsverhandlung*, sondern auch hier bereits auf ihr Verhalten in der Phase der *Verfahrensverhandlung* an. Akteure mit einer verfassungsgebenden Mehrheit können sich hinsichtlich ihrer rechtlichen Freiheit zur Verfahrensregelsetzung theoretisch unterschiedlich verhalten: Auch wenn gemäß der Rationalitätsannahme Akteure auf die Realisierung ihrer eigenen Interessen sowie auf das Erzielen eigener Vorteile aus sind, können konkurrierende bzw. höher gewichtete Güter zu einer Verhaltensmodifizierung führen. So können sie etwa in den Verfahrensverhandlungen die Bereitschaft zur Einbindung weiterer Akteure und zu Kompromisslösungen signalisieren, weil ihnen eine größtmögliche Legitimationsbasis der künftigen Verfassung wichtiger ist, als die kompromisslose Durchsetzung eigener Vorstellungen. Das spezifische Verhalten beeinflusst dann natürlich direkt das Verfahrensdesign und darüber das Verhalten aller beteiligten Akteure im Prozess selbst.

Das theoretische *Kernargument* der Arbeit ist folglich, dass für die Erklärung eines formalen Erfolgs oder Scheiterns einer Verfassungsgebung die Betrachtung der Entstehungsbedingungen der Verfahrensregeln selbst entscheidend ist. Es kommt somit nicht nur auf die Verhandlung der Verfassung, sondern auch auf die Verhandlung der Spielregeln im Vorfeld an und sollte daher in künftigen verfassungspolitischen Analysen mitberücksichtigt werden.

Damit leistet die Arbeit einen zweifachen Beitrag zur Erforschung der Erfolgsbedingungen von Verfassungsgebungsprozessen. Erstens lenkt die Studie die Aufmerksamkeit auf den bisher sowohl in der Empirie, als auch in der Theorie vernachlässigten Kausalzusammenhang zwischen der Verfahrensregelsetzung und den konkreten Ergebnissen der Verfassungsgebungen. Durch die empirische Überprüfung dieses Zusammenhangs anhand der zwei Fälle erbrachte sie den Beweis, dass die Verfassungsliteratur aufgrund der theoretischen und analytischen Reduzierung ihrer Erklärung auf den Aushandlungsprozess der Verfassung die Relevanz der Regelsetzungen im Vorfeld bisher verkannt hat. Zweitens schließt sie die identifizierte theoretische Lücke, indem sie einen neuen Erklärungsansatz entwickelt, welcher unter Berücksichtigung der vernachlässigten Verfahrenspolitik den formalen Erfolg bzw. das Scheitern solcher Prozesse erklären kann.

Hierzu lässt sich festhalten, dass sich die Annäherung an die ursprüngliche Problemstellung aus einer innovativen theoretischen Perspektive als äußerst sinnvoll erwies. Erst die Anwendung des in der Verfassungsforschung nicht genutzten distributiven RCI anstatt des akteurzentrierten Institutionalismus konnte die analytische Aufmerksamkeit auf die Schaffung der später den Prozess anleitenden Regeln durch die Akteure selbst sowie auf die Möglichkeit von deren Änderungen im Nachhinein lenken. Auf diese Weise ist es möglich, die bisher verschlossene Blackbox der Entstehung der Verfahrensmodalitäten zu öffnen und den zunächst entscheidenden Kausalmechanismus der Regelsetzung im Vorfeld systematisch zu untersuchen. Deren Öffnung ist wiederum entscheidend, weil die an der Verfahrensfestlegung beteiligten Akteure eben erst mit der Setzung der Spielregeln darüber entscheiden, welche Akteure wie und mit welchen Ressourcen ausgestattet tatsächlich am Prozess beteiligt sind.

Darüber hinaus bietet der Erklärungsansatz zwei weitere Vorteile. Erstens ermöglicht er eine offenere Analyse der institutionellen Rahmenbedingungen von Verfassungsgebungsprozessen. Die existierenden Modelle arbeiten im Checklistenverfahren bestimmte, sich aus der Verfassungstheorie ergebende und dichotom codierte Verfahrenselemente (Sequenzierung ja/nein, Entkopplung alltagspolitischer von verfassungspolitischen Verhältnissen ja/nein, Referendum ja/nein) ab. Hier besteht das Risiko, dass diese am Ende die Varianz der Verfahrensdetails möglicherweise gar nicht abdecken können und zudem aufgrund der selektiven Kriterienauswahl hochrelevante Verfahrensaspekte, wie z.B. die Entscheidungsregel, unberücksichtigt lassen.

Diesem Schwachpunkt leistet das Modell Abhilfe, indem es lediglich mit dem Analyse Kriterium der institutionellen Regel arbeitet, mit dem jedoch die ganze Bandbreite an unterschiedlichen Verfahrensmodalitäten erfasst werden kann.

Zweitens bietet der Erklärungsansatz zudem den Vorteil, dass er auch das Aufdecken von Regeländerungsversuchen oder eines nichtregelbefolgenden Verhaltens der Akteure im Prozess ermöglicht. Wie die Akteure in der Verfassungsgebung mit den Verfahrensvorgaben umgehen, ob sie diese stets beachten, ist eine Frage, die durch die existierenden Erklärungsmodelle ebenso keine Berücksichtigung findet. Die Analyse zeigte jedoch, dass – wie theoretisch vorausgesagt – Akteure unter bestimmten Umständen tatsächlich auch während des laufenden Prozesses geneigt sind, die Spielregeln zu hinterfragen, zu interpretieren und abzuändern. Es ist daher nicht garantiert, dass das eingangs etablierte Verfahrensdesign über den ganzen Prozess hinweg unverändert bestehen bleibt. Gerade solche Verfahrensmodifikationen können sich schlussendlich aber als entscheidend für den formalen Erfolg erweisen, indem sie die institutionellen Rahmenbedingungen und damit die Prozessstruktur verändern.

Zusammenfassend stellen also das Aufzeigen dieser Relevanz der Verfahrenspolitik im Vorfeld der jeweiligen Verfassungsgebungen sowie die Einbeziehung der Verfahrensregelsetzung in ein theoretisches Erklärungsmodell den theoretischen Beitrag der Arbeit zur Verfassungsforschung dar. Für künftige Verfassungsgebungsstudien folgt hieraus, dass es sich lohnt, nicht nur die *Verfassungspolitik*, sondern auch die *Verfahrenspolitik* einer analytischen Betrachtung zu unterziehen.

Darüber hinaus lässt sich der angebotene Erklärungsansatz für das Scheitern oder den Erfolg von Verfassungsgebungsprozessen auch auf weitere Fälle von Verfassungsgebungen sowie andere Arten des expliziten Verfassungswandels⁹², in erster Linie *Verfassungsreformprozesse* – bei denen die Verfassung nicht vollständig ersetzt, sondern lediglich einer inhaltlichen Revision größerer Reichweite unterzogen wird – übertragen. Die Übertragbarkeit des Modells ergibt sich primär dadurch, dass die überwiegende Anzahl demokratischer Verfassungen weder den Ablauf einer Verfassungsgebung, noch den einer Verfassungsreform genau vorgibt, sondern höchstens

⁹² Der Begriff „Verfassungswandel“ umfasst sämtliche textuelle und nichttextuelle Änderungen der Verfassung. Unterschieden wird dabei zwischen „explizitem“ und „implizitem“ Verfassungswandel, wobei ersterer konkrete Änderung des Textes, während letzterer inhaltliche Änderungen des Textes ohne deren formale Änderung bezeichnet (z.B. durch Gerichtsinterpretation). Siehe Hönnige et al. 2011. Unter explizitem Verfassungswandel sind in erster Linie Verfassungsreformen und Verfassungsänderungen zu verstehen.

wenige Vorgaben macht. Somit sind es letztendlich immer interessengeleitete, auf die Bewahrung ihrer Machtposition bedachte Akteure, die die Regeln für diese Prozesse vorgeben und es ist daher sinnvoll zu untersuchen, auf welche Art und Weise sie dies tun.

Neben Verfassungsreformen wäre auch eine Anwendung auf Fälle von einfachen Verfassungsänderungen, also punktuellen Änderungen des Verfassungstextes, denkbar. In der Regel normieren zwar Verfassungen den Ablauf von Verfassungsänderungen meist durchgängig und oft ausführlicher, als den von Verfassungsreformen oder Verfassungsgebungen. Allerdings werden auch hier in der Regel keine konkreten Verfahrensdetails explizit vorgegeben, so etwa, welche Akteure wie den Vorschlagstext ausarbeiten und lassen damit Spielräume.

Das Erklärungsmodell kann zudem theoretisch auch auf solche Verfassungsgebungs- oder Verfassungsreformprozesse angewendet werden, in denen keine verfassungsgebende- oder verfassungsändernde Mehrheit durch einen Akteur vorhanden ist. In diesen Fällen greift wahrscheinlich der Modus der Verfahrensverhandlung und die konkreten Verfahrensregeln werden davon abhängig sein, wie sich die Akteure über Kompromisse, Paketlösungen und den Austausch von Verhandlungsgütern einigen können. Folglich wird der Erfolg der Prozesse auch in diesen Fällen maßgeblich von den Regeln und die durch diese etablierten Verfahrenshürden bestimmt.

Selbst bei Fällen, wo die Verfassung anders als üblich tatsächlich konkrete Verfahrensvorgaben zum Ablauf von Verfassungsgebungen bzw. Verfassungsreformen macht, lohnt es sich, der Verfahrenspolitik eine stärkere Beachtung zukommen zu lassen. Zum einen werden rationale Akteure selbst unter solchen Umständen noch versuchen, Regelungslücken oder Interpretationsspielräume zu nutzen, um das Verfahren zumindest noch geringfügig nach den eigenen Vorstellungen zu formen. Zum anderen ist selbst dann nicht automatisch sicher, dass die Vorgaben vollständig oder überhaupt berücksichtigt werden. Theoretisch haben Akteure die Wahl zwischen einem „constitution-making by the rules“, d.h. dass sie die sich aus der alten Verfassung ergebenden rechtlichen Vorgaben beachten, um die neue Verfassungsordnung zu legalisieren und legitimieren, sowie einer Verfassungsgebung „ex nihilo“, bei der sie die Vorgaben der alten Ordnung bewusst missachten (Klein und Sajó 2012, S. 433). Zwar ist eine bewusste Missachtung der Vorgaben in etablierten demokratischen Systemen unwahrscheinlich, jedoch nie vollständig auszuschließen.

Zusammenfassend sprechen die theoretischen Schlussfolgerungen somit dafür, künftig in der Verfassungsforschung der der Verfassungsverhandlung logisch und zeitlich vorausgehenden

Verfahrensverhandlung generell mehr analytische Aufmerksamkeit zukommen zu lassen. Die vorliegende Studie legt hierzu ein erstes innovatives Erklärungsmodell vor.

6.2 Über den Schutz von Verfassungen durch Verfahrensregeln – Praktische Implikationen der Studie

Die vorliegende Studie untersuchte zwei Fälle von Verfassungsgebungen, bei denen die Verfahrensregeln zu deren Durchführung nicht verbindlich reguliert waren und folglich die die Verfassungsgebungen initiiierenden Akteure diese im Vorfeld selbst wählen konnten. Aus dieser Freiheit der Regelsetzung gingen dementsprechend unterschiedliche Verfahrenssetzungsmodi sowie unterschiedlich ausgestaltete Verfahren der Verfassungsgebung hervor.

Hierbei deckte die Untersuchung in beiden Fällen spezifische Probleme auf, welche die Nichtregulierung der Verfahrensregeln mit sich brachte. Im ersten Fall erstreckte sich der Verfahrensregelaushandlungsprozess über einen Zeitraum von sieben Monaten und war damit äußerst langwierig. Die Akteure befanden sich somit bereits vor Beginn der eigentlichen Arbeiten an einer neuen Verfassung in arbeitsintensiven und komplexen Verhandlungen über deren Verfahrensmodalitäten. Das Ergebnis war schließlich ein Verfahren, welches sich aufgrund seiner Komplexität und dem Umstand, dass es alle beteiligten Parteien als Gleichberechtigte einband, letztendlich als ineffizient erwies. Im zweiten Fall zog die Regierungsmehrheit Lehren aus der Verfassungsgebung des ersten Falles und nutzte ihre legale Macht zur zügigen und unilateralen Schaffung der Verfahrensregeln gemäß eigener Präferenzen. Nicht nur, dass sie damit keine anderen Akteure in den Regelsetzungsprozess involvierte, sie schuf so ein Regelwerk, welches andere Akteure auch aus dem Prozess der Verfassungsgebung selbst *de facto* ausschloss und welches sie aufgrund seiner maximalen Flexibilität jederzeit wieder abändern konnte.

Aus diesen Lehren der zwei Fälle folgt *die leitende These* dieses Kapitels mit Blick auf die Verfassungspraxis: *Die Grundregeln des Verfahrens einer Verfassungsgebung sowie einer Verfassungsreform sollten in den jeweiligen Verfassungsdokumenten verbindlich normiert sein und zudem zur Steigerung der Verbindlichkeit selbst vor nachträglichen, eigeninteressierten Änderungen geschützt werden.*

Warum folgt die Notwendigkeit der Regulierung der Verfahrensregeln aus den Ergebnissen der Studie? Einerseits, weil der erste Fall zeigte, zu welchen „Kämpfen“ es bereits bei der Festlegung der Verfahrensregeln kommen kann. Natürlich kann dieser Konfliktaustragungsprozess

für die involvierten Akteure eine positive Erfahrung darstellen, da sie in dessen Rahmen bereits erste Positionen abklopfen und eine gewisse Interaktionsroutine entwickeln können. Allerdings kann eine sehr konfliktbehaftete Auseinandersetzung um die Regeln auch zu einem Scheitern des ganzen Verfassungsvorhabens in dieser sehr frühen Phase führen, wenn die Akteure zu sehr auf ihren eigenen Positionen beharren und keine Annäherung erzielen können. Eine verbindliche Regulierung zumindest einiger Verfahrenselemente könnte so unter Umständen den Prozess entlasten.

Andererseits – und dies ist der gewichtigere Grund – zeigt der zweite Untersuchungsfall in aller Deutlichkeit, was passieren kann, wenn diese Verfahrensregeln nicht vorgegeben sind und somit die Akteure selbst über die Freiheit der Regelsetzung verfügen, insbesondere, wenn ein Akteur allein sowohl über die verfassungsändernde, als auch die verfassungsgebende Macht disponiert: Die Verfassung *kann* in diesem Fall zum Instrument interessengeleiteter, alltagspolitischer Bestrebungen oder anders gesagt: zum Spielball der politischen Akteure werden. Genau dies sollte die Verfassung jedoch nicht sein.

Die Verfassung bildet das Kernstück der Demokratie und das Rückgrat des Rechtsstaats; erst durch sie wird die Grundlage demokratischer Herrschaft konstituiert. Sie regelt die Beziehung zwischen Bürgern und Staat und legt die Grundstrukturen der politischen Ordnung sowie Grundregeln der Entscheidungsfindung fest. Hierdurch begründet und begrenzt sie demokratische Herrschaft zugleich (vgl. Grimm 1994, S. 11–26; Vorländer 2009, S. 7–20).

Die herrschaftsbegrenzende Funktion der Verfassung ergibt sich daraus, dass sie Akteuren bestimmte Handlungen erlaubt oder verbietet und diese Regeln für alle gleichermaßen verbindlich sind. Demzufolge muss sich jegliches politisches Handeln aus den Regeln der Verfassung ableiten lassen, denn: „*Was in der Verfassung steht, ist nicht mehr Thema, sondern Prämisse politischer Entscheidungen*“ (Grimm 1994, S. 16). Aufgrund ihrer zugleich ermächtigenden und beschränkenden Funktion gelten Verfassungen gemeinhin als Spielregeln des Staates und an die Akteure wird die Erwartung gestellt, dass sie *innerhalb* und *nicht mit* den Spielregeln spielen, also politische Konflikte im Einklang mit den Regeln der Verfassung austragen und sie die konstitutionellen Handlungsschranken akzeptieren.

Die Idee einer auf diese Weise konstitutionell beschränkten Herrschaft hat ihren Ursprung in der Überlegung, dass demokratisch gewählte Repräsentanten aufgrund der imperfekten menschlichen Natur stets zu Machtmissbrauch neigen und dass daher verbindliche und institutionell gesetzte Schranken zur Korrektur des menschlichen Verhaltens durch eine Verfassung nötig sind (vgl. Murphy 1993).

In den zwei Jahrzehnten nach dem Übergang zur Demokratie spielten die relevanten parteipolitischen Akteure in Ungarn tatsächlich innerhalb der etablierten Verfassungsregeln. Der Amtsantritt der II. Orbán-Regierung im Mai 2010 markierte jedoch einen verfassungspolitischen Paradigmenwechsel in der postkommunistischen Entwicklung des Landes, denn „[...] [f]rom then on, the constitution was used as an instrument, not a frame of action. Actors played with, not by the rules.“ (Priebus 2016, S. 103) Die analysierte Verfassungsgebung war folglich lediglich ein Ausschnitt eines größeren verfassungspolitischen Handlungsmusters, demzufolge die Fidesz-KDNP-Regierung die Verfassung nicht mehr als verbindliche Beschränkung ihrer Politik betrachtete, sondern die Verfassung immer dann änderte, revidierte oder eben neuschrieb, wenn sie der Realisierung bestimmter politischer Vorhaben im Wege stand.

Die Instrumentalisierung der Verfassung begann bereits mit zwölf Änderungen der alten Verfassung im Zeitraum zwischen Mai 2010 und April 2011, womit diese überwiegend parallel zum Verfassungsgebungsprozess durchgeführt wurden.⁹³ Diese Verfassungsänderungsaktivitäten setzten sich auch nach der Annahme des neuen Ungarischen Grundgesetzes fort: Das Grundgesetz, welches der Ministerpräsident noch im Januar 2012 als eine Basis „hart wie Granit“ bezeichnet hatte (Kormányi 2012), wurde mittlerweile offiziell siebenmal, tatsächlich aber bereits achtmal geändert (Stand: Januar 2019). Die erste „versteckte“ Änderung der neuen Verfassung erfolgte bereits am 30. Dezember 2011, also zwei Tage vor ihrem Inkrafttreten durch die sog. *Übergangsbestimmungen des Ungarischen Grundgesetzes* vom 31.12.2011 (Magyar Közlöny Nr. 166, 31.12.2011). Offiziell sollte dieses Gesetz, welches kein Verfassungsänderungsgesetz war, den Übergang von der alten zur neuen Verfassung regeln, beinhaltete jedoch vorwiegend damit nicht in Zusammenhang stehende grundlegende Änderungen des Grundgesetzentextes.⁹⁴ Die bisher umfangreichste Änderung stellte die *vierte Änderung des Grundgesetzes* (Magyar Közlöny Nr. 49, 25.03.2013) vom März 2013 dar. Basierten Schätzungen zufolge zum Zeitpunkt der Verabschiedung des neuen Grundgesetzes etwa 85 Prozent des Textes auf dem der alten Verfassung (Jakab 2011, S. 170 Fn. 19), bewirkten die Übergangsbestimmungen so-

⁹³ Im Vergleich dazu waren es zwischen der letzten, im Zusammenhang mit der politischen Transformation stehenden Verfassungsänderung 1990 und dem Amtsantritt der Regierung Orbán im Mai 2010 insgesamt „nur“ 19 Verfassungsänderungen gewesen.

⁹⁴ Diese weitreichende Änderung des Grundgesetzes durch ein Gesetz, das keine Verfassungsänderung, aber auch kein ordentliches Gesetz war, löste eine breite rechtswissenschaftliche Kontroverse über dessen legalen Status aus (z.B. Láposy und Szajbély 2012; Csink und Fröhlich 2012; Jakab und Sonnevend 2013) und wurde gar als „Verfassungsdurchbrechung“ (Zeller 2013, S. 310) gewertet.

wie die vierte Änderung des Grundgesetzes aufgrund ihrer Änderungsreichweite eine „*wesentliche Umwandlung des Wertesystems und der Verfassungsstandards*“ (Zeller 2013, S. 308) des ursprünglichen Grundgesetzes und können als eine Art „nachholende Verfassungsgebung“⁹⁵ begriffen werden.

Die insgesamt 19 (bzw. 20) Verfassungs- und Grundgesetzänderungen sowie die Einführung der neuen Verfassung lassen klare inhaltliche Muster erkennen⁹⁶:

- Das ehemals starke Verfassungsgericht wurde graduell durch den Entzug von Kompetenzen (z.B. Verbot zur Überprüfung von Haushalts-, Finanz-, Steuer- und Abgabengesetzen; Verbot der inhaltlichen Überprüfung des Grundgesetzes und dessen Änderungen; vor Inkrafttreten des Grundgesetzes entstandene Verfassungsgerichtsurteile als nichtig erklärt) institutionell geschwächt und damit allmählich als Vetospieler ausgeschaltet;
- Es wurden punktuelle Änderungen im Justizbereich durchgeführt, um dessen Unabhängigkeit zu beschneiden (z.B. Herabsenkung des Renteneintrittsalters und damit Frühverrentung von Richtern bei gleichzeitiger Neubesetzung zahlreicher Richterstellen; Recht des Präsidenten des Landesgerichtsamtes zur Überweisung von Gerichtsverfahren an ein anderes als das zuständige Gericht; Schaffung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit zur Entscheidung über politisch brisante Fälle);
- Die Medien als „vierte Gewalt“ wurden einer grundlegenden Reform unterzogen, um den Einfluss der Regierenden auf diese zu sichern, z.B. durch Schaffung einer neuen, durch die Regierung kontrollierten Nationalen Medien- und Nachrichtenbehörde (siehe hierzu Nagy und Polyák 2011);
- Die institutionellen Möglichkeiten zur alleinigen Bestimmung von Personen für bestimmte Ämter wurden ausgeweitet (z.B. Änderung der Zusammensetzung des Nominierungsausschusses für die Verfassungsrichter, Wahl des Obersten Staatsanwaltes mit Zweidrittel- statt einfacher Mehrheit, Ernennung des Präsidenten der Medienaufsichtsbehörde). Zudem wurden die Amtszeiten bestimmter Schlüsselpositionen meist über zwei reguläre Wahlperioden hinaus verlängert, so dass diese auch nach einem möglichen Machtwechsel im Amt sind;
- Durch die extensive Delegation von Materien an Kardinalgesetze⁹⁷ wurde die Möglichkeit geschaffen, bestimmte Politiken auf lange Zeit „einzuzementieren“, da im Falle eines Regie-

⁹⁵ Der Begriff wurde ursprünglich für die weitreichenden Reformen des deutschen Grundgesetzes in den 1950er und 1960er Jahren entwickelt, siehe Bryde 1982, S. 121; Busch 2006, S. 37.

⁹⁶ Erstellt auf Basis von Priebus und Lorenz 2015; Priebus 2016.

⁹⁷ Hierbei handelt es sich um Gesetze mit quasi-Verfassungsrang, für deren Änderung nur die Stimmen von zwei Dritteln der *anwesenden* Parlamentarier, nicht wie bei Verfassungsänderungen *aller* Parlamentarier, nötig sind.

rungswechsels eine Reform der durch sie geregelter Materien ohne eine entsprechende Mehrheit kaum möglich ist. Zudem unterwirft das Grundgesetz auch bestimmte konkrete Politiken wie das Renten- und Steuersystem einer Regelung per Kardinalgesetz, also Materien, die normalerweise nicht per Verfassung oder Verfassungsgesetz geregelt werden (vgl. Halmai 2011, 151ff.);

- Eine weitere, zunehmende Tendenz ist die Überführung einfachgesetzlicher Regelungen in die Verfassung, um diese so entweder nach einem negativen Verfassungsgerichtsurteil nachträglich verfassungskonform zu machen oder sie gleich einer juristischen Überprüfung durch das Verfassungsgericht zu entziehen. Beispiele für diese Konstitutionalisierung verfassungswidriger Gesetzesregelungen waren alle, vom Verfassungsgericht vernichtete Passagen der Übergangsbestimmungen, die Novellierung des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten, welche Obdachlosigkeit zu einer Ordnungswidrigkeit und damit illegal gemacht hatte sowie die Bindung der Gewährleistung staatlicher finanzieller Unterstützung für eine Hochschulausbildung an bestimmte Beschäftigungsaufgaben⁹⁸;
- Als letztes ist die sukzessive Einschränkung verfassungsmäßig garantierter Grundrechte und Staatsziele, insbesondere der Meinungs- und Pressefreiheit, der Versammlungsfreiheit oder des Staatsziels Wohnung zu nennen.

All diese Änderungen hatten schwerwiegende negative Konsequenzen für den Stellenwert der Verfassungsdokumente an sich sowie für den demokratischen Konstitutionalismus.⁹⁹ Das beobachtete Muster der Konstitutionalisierung einfachgesetzlicher Regelungen zur Herstellung ihrer nachträglichen Verfassungskonformität führte erstens dazu, dass die Verfassung nicht mehr als Rahmen für politische Entscheidungen fungiert. Sie regelt nicht mehr lediglich, wie politische Entscheidungen in einer pluralistischen Demokratie zustande kommen, sondern gibt diese politischen Entscheidungen und Inhalte selbst vor und entzieht sie damit dem politischen Wettbewerb. Hierdurch wird der Zweck einer Verfassung als Rahmen für politische Entscheidungen untergraben: Nicht die Gesetzgeber folgen den Vorgaben der Verfassung, sondern die Vorgaben der Verfassung müssen sich dem Willen der Gesetzgeber beugen. Zweitens ist die Verfassung auch nicht mehr Prämisse politischer Entscheidungen. Wird diese einfach geändert, sobald

⁹⁸ Dies machte eine vorherige Novellierung des Hochschulgesetzes verfassungskompatibel, welche am Veto der Verfassungshüter gescheitert war. Diese sollte Studenten mit öffentlich geförderten Studienplätzen zum Abschluss eines Vertrages zwingen, der sie nach Abschluss des Studiums dazu verpflichtete, als Gegenleistung für den Studienplatz eine bestimmte Zeit in Ungarn zu arbeiten (vgl. Zeller 2013, 317ff.).

⁹⁹ Im modernen Verständnis von demokratischer Herrschaft gehen Konstitutionalismus – verstanden als die selbstaufgelegten Schranken der Mehrheitsherrschaft (vgl. Elster 1989b, S. 2) – und Demokratie Hand in Hand. Siehe dazu Murphy 1993.

sie der Realisierung einfachgesetzlicher Vorhaben im Wege steht, dann ist es für die Akteure im Prinzip unerheblich, was die Verfassung vorgibt, da die Vorgaben ohnehin jederzeit geändert werden können. Die Inkorporierung konkreter Politiken verstärkt dies noch weiter. Damit kann sie zudem drittens ihre Funktion nicht mehr erfüllen, der Mehrheitsherrschaft Schranken zu setzen. Stattdessen wird sie zum Instrument der Mehrheit, die diese Schranken missachtet und aushebelt.

Das Ungarische Grundgesetz ist somit gegenwärtig nicht mehr imstande, die von Verfassungen erwarteten Leistungen zu erbringen: Sie kann politisches Handeln nicht mehr verlässlich strukturieren, indem sie verbotene und gebotene Handlungsoptionen definiert, sie setzt den Machthabern keine verbindlichen Schranken und sie ist nicht Rahmen der Politik, sondern Instrument dieser. Das Prinzip einer verfassungsmäßig beschränkten demokratischen Herrschaft wird damit ad absurdum geführt und die Verfassung für das tatsächliche Regierungshandeln de facto obsolet. In diese Richtung weisen auch die Einschätzungen von Verfassungsrechtlern: So wird bereits von einem „potemkinschen Konstitutionalismus“ (Bíró 2014) oder einem „Potemkin-Gebäude“ (Rádai 2017) gesprochen. Auch der Begriff des „Frankenstate“ wurde in den Diskurs eingeführt und verweist auf ein Verfassungssystem, in dem für sich allein genommen legale Verfassungsbestimmungen zu einem Monster zusammengefügt wurden (vgl. Scheppele 2013).

Diese instrumentelle Nutzung der Verfassung ist in Ungarn auch mit einer erheblichen Verschlechterung der demokratischen Qualität einhergegangen. Aus diesem Grund bezweifeln Wissenschaftler und Beobachter mittlerweile, ob das entstandene System überhaupt noch als demokratisch einzustufen sei. Die qualitativen Veränderungen des politischen Systems eröffnen sich dem Beobachter allerdings nicht unmittelbar, da es sich kaum um große, gar pfadbrechende Änderungen wie etwa einen Wechsel des Regierungssystemtypus oder offene Regelverletzungen handelt. Es ist vielmehr die Gesamtheit aller Verfassungsänderungen im Zusammenspiel mit der weiterführenden Gesetzgebung¹⁰⁰ und der politischen Praxis, die zu einem Abbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit geführt haben. Die Politikwissenschaft verortet daher das politische System mittlerweile überwiegend im Zwischenbereich von Demokratie und Autokratie (siehe z.B. Bugarcic 2015; Halmai 2017; Rupnik 2016), auch wenn über die konkrete Bezeichnung kein Konsens besteht. Einige argumentieren sogar, das entstandene un-

¹⁰⁰ Zur Praxis der Gesetzgebung unter der Orbán-Regierung siehe Priebus und Lorenz 2015.

garische System verfüge über Systemeigenschaften, die eine Einordnung in bestehende Systemtypologien überhaupt nicht zuließen (vgl. Körösényi 2015a, 421f.; Bozóki und Hegedüs 2017).¹⁰¹

Auch wenn das Spiel mit bzw. die Instrumentalisierung der Verfassung für demokratisch zweifelhafte Ziele zu einem deutlichen „democratic backsliding“ (z.B. Sedelmeier 2016) geführt hat, ist mit Blick auf obige These die Tatsache entscheidend, dass das Zustandekommen all dieser Verfassungsänderungsgesetze sowie des neuen Grundgesetzes *legal* nicht zu beanstanden waren, da sie allesamt im Einklang mit der geltenden Verfassungsänderungsregel verabschiedet wurden.¹⁰² Die Fidesz-KDNP-Regierung führte also diesen Abbau von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie auf Basis der Verfassung vollkommen legal, ohne Verfassungsrechtsbruch durch.

Diese neue Art des legalen Demokratieabbaus wird als „abusive constitutionalism“ bezeichnet. Dieser „[...] involves the use of the mechanisms of constitutional change — constitutional amendment and constitutional replacement — to undermine democracy“ (Landau 2013, S. 191). Die politischen Akteure treiben also aktiv einen schrittweisen Abbau von demokratischen Strukturen voran, aber anders als in bisher bekannten Fällen von Demokratierückbau nicht durch offene Verfassungsbrüche oder gar durch Anwendung von Gewalt, sondern auf formal legalen Wege durch Nutzung der verfügbaren Instrumente des Verfassungswandels.¹⁰³

Die Gründe dafür, wie es ab 2010 in Ungarn zu solch einem „missbräuchlichen Konstitutionalismus“ kommen konnte, sind vielschichtig, weshalb die Entwicklung an sich monokausal nicht erklärbar ist. Rein rechtlich ermöglicht wurde dieser allerdings durch einen doppelten „Konstruktionsfehler“ der Verfassung von 1989. Dieser bestand einerseits eben in der Nichtregulierung eines künftigen Verfassungsgebungsverfahrens. Die Verhandelnden am Runden Tisch 1989 hatten die durch sie reformierte Verfassung von 1949 lediglich als Übergangslösung gesehen, welche nach der Konstituierung des ersten frei gewählten Parlaments von einer gänzlich neuen, durch demokratisch legitimierte Akteure geschaffenen Verfassung abgelöst werden

¹⁰¹ Es gibt nur noch wenige Wissenschaftler, die Ungarn immer noch dem Regimetypus der Demokratie zuordnen. So argumentiert Kai-Olaf Lang, die Demokratie sei nicht abgeschafft worden, nur ihr Charakter habe sich verändert, indem ein „konfrontativer Typus der Mehrheitsdemokratie“ entstanden sei (Lang 2015, S. 17).

¹⁰² Bis auf eventuell die Übergangsbestimmungen, deren legaler Status unklar ist (siehe oben).

¹⁰³ Auch andere Wissenschaftler sehen diese neue Art des Demokratieabbaus als neue Herausforderung: *“The constitutional revolution in Hungary represents a more fundamental challenge to liberal democracy than those seen earlier in postcommunist Poland or Slovakia. Authoritarian leaders typically undermine democratic institutions by not respecting the law. Rather than changing the rules, they bend or break them, relying on patronage and low administrative capacity to get away with it. Hungary’s leaders, by contrast, have actually changed the rules.”* (Jenne und Mudde 2012, S. 148).

sollte (siehe dazu Bos 2004, S. 239–253). Aus dieser Überlegung heraus waren sie bestrebt, die institutionellen Hürden für die Annahme einer neuen Verfassung nicht zu hoch zu setzen und den Handlungsspielraum der künftigen Verfassungsgeber nicht unnötig durch verbindliche verfahrensrechtliche Vorgaben einzuschränken. Folglich wurde einfach die Regelung der sozialistischen Verfassung übernommen, wonach für deren Änderung bzw. die Annahme einer neuen Verfassung lediglich eine Zweidrittelmehrheit erforderlich ist (vgl. Bos 2004, S. 253). Zum anderen bestand der Konstruktionsfehler darin, dass sich die Änderungsregel vor dem Hintergrund des stark mehrheitsfördernden, d.h. zugunsten des Gewinners verzerrenden Wahlsystems als ungeeignet erwies, die Verfassungsordnung vor einseitigen Verfassungsänderungen zu schützen und erfüllte somit eben nicht den Anspruch, der an spezielle Verfassungsänderungsregeln gestellt wird.

Die Risiken solch einer relativ flexiblen Verfassung¹⁰⁴ wurden von manchen Beobachtern frühzeitig erkannt. Zu Beginn der MSZP-SZDSZ-Regierung 1994 betonte der damalige Verfassungsgerichtspräsident László Sólyom, dass es der rechtsstaatlichen Entwicklung des Landes zuträglich gewesen wäre, hätte diese zu Beginn ihrer Amtszeit sogleich die gültige Verfassungsänderungsregel so modifiziert, dass sie eine Änderung der Verfassung ausschließlich mit der Mehrheit der Regierungsfaktionen verboten hätte (vgl. Miklósi 2011). 2001 konstatierte der Verfassungsrechtler István Szikinger die Verfassung „[...] cannot guarantee protection from majority tyranny, which is the major function of any liberal democratic constitution.“ (Szikinger 2001, S. 407).

Und auch József Szájer, einer der späteren Väter des ungarischen Grundgesetzes, monierte 1996 in der Debatte über die damals entstehende Verfassung:

„Die Wahlen von 1994, deren Ergebnisse und die Tatsache, dass sich als Folge eine über eine 72-prozentige Mehrheit verfügende Koalition aufgestellt hat, macht darauf aufmerksam, wie zerbrechlich und schwach das System der Verfassungsgarantien ist. Gegenwärtig fällt die verfassungsgebende Macht mit der Regierungsmacht zusammen und das ist keineswegs günstig. Eine mit einer Zweidrittelmehrheit ausgestattete Koalition kann heute im Prinzip das ganze Verfassungssystem umbauen, es an ihre eigenen Interessen anpassen. Ob sie dies tut oder nicht, hängt allein von ihrer demokratischen Selbstzügelung und nicht von den in der Verfassung eingemeißelten Grenzen ab. Und die Selbstzügelung ist, wie wir wissen, keine echte Garantie.“ (Ungarische Nationalversammlung, Plenarprotokoll vom 22.05.1996)

Erst dieser doppelte Konstruktionsfehler ermöglichte es den drei seit 2010 amtierenden Fidesz-KDNP-Regierungen, den Verfassungsstaat und die Demokratie auf vollkommen legalen Wege zu demontieren. Weder die zwischen 2010 und 2012 durchgeführten Verfassungsänderungen,

¹⁰⁴ Je nach Schweregrad der Änderungsregeln wird in der Verfassungsforschung von „rigiden“ und „flexiblen“ Verfassungen gesprochen (siehe dazu Lijphart 2012, Kap. 12; Lorenz 2005; Lutz 1995).

noch die Verfassungsgebung und die anschließenden Änderungen des neuen Grundgesetzes waren legal zu beanstanden, weil sie nach Maßgabe der einzigen konstitutionellen Vorgabe einer erforderlichen parlamentarischen Zweidrittelmehrheit durchgeführt wurden.¹⁰⁵

Die ungarische Verfassung ist dabei nur ein Beispiel; auch in anderen Verfassungen lassen sich Konstruktionsfehler bzw. „Sicherheitslücken“ identifizieren, welche von mit einer erforderlichen Mehrheit ausgestatteten Akteuren geschickt ausgenutzt werden können, auch wenn die überwiegende Anzahl an Verfassungen bestimmte prozedurale Vorkehrungen gegen willkürliche Änderungen trifft. Der verbreitetste Schutzmechanismus sind die im Vergleich zur normalen Gesetzgebung höher angesetzten *Hürden für Verfassungsänderungen und Verfassungsreformen* (qualifizierte Mehrheiten, obligatorisches Referendum, Zustimmung einer zweiten Parlamentskammer etc.). Darüber hinaus setzen etwa vier Fünftel aller aktueller Verfassungen für die Änderung bestimmter fundamentaler Prinzipien der Verfassung nochmals erschwerte Bedingungen – sog. *entrenchment clauses* – und etwa ein Drittel aller Verfassungen enthält zudem *generelle Änderungsverbote* bzw. *Ewigkeitsklauseln* (vgl. Hein 2018b, 69f.).

Entrenchment-Klauseln sowie Änderungsverbote erlegen Akteuren inhaltliche Restriktionen bei der Änderung oder Reform der Verfassung auf und schützen so bestimmte Organisationsprinzipien des Staates vor einem ungerechtfertigten Zugriff. Aus diesem Grund gelten solche Ewigkeitsklauseln, wie etwa auch im deutschen Grundgesetz vorhanden, als Garanten einer wehrhaften Demokratie.

Allerdings wird mittlerweile vermehrt angezweifelt, ob diese tatsächlich immer zu einem höheren Schutz des modernen Konstitutionalismus beitragen (vgl. Hein 2018a, S. 3). Abgesehen davon, dass diese in demokratischen Kontexten aufgrund der so geschaffenen Rolle der Verfassungsgerichte einem richterlichen Aktivismus Vorschub leisten und am Ende dadurch sogar zur Verletzung demokratischer Prinzipien beitragen können (Hein 2018a), scheinen sie gerade in Kontexten eines *beabsichtigten* Demokratieabbaus aus zwei Gründen ineffektiv. Erstens schützen sie meist solche, teils abstrakte Werte, die Akteure zunächst ohnehin nicht direkt angreifen (wie etwa Unantastbarkeit der menschlichen Würde). Dagegen bleiben jedoch Prinzipien, die missbräuchlich geändert werden können (z.B. Bestimmungen über das Verfassungsgericht), meist ungeschützt. Zweitens können Akteure in solchen Kontexten ihre Ziele auch auf

¹⁰⁵ Dieser Tatsache waren sich die Machthaber offenkundig auch bewusst: Nicht zufällig widersetzte sich Fidesz im Zuge der Verfassungsgebung den Bestrebungen des kleinen Koalitionspartners KDNP, Verfassungsänderungen zu erschweren und überführte die alte Verfassungsänderungsregel unverändert in das neue Grundgesetz.

anderen Wegen erreichen, etwa durch beabsichtigte Verfassungsbrüche.¹⁰⁶ (vgl. Landau 2013, S. 217)

Darüber hinaus enthalten Verfassungen jedoch fast nie *verbindliche Regeln für einen Verfassungsgebungsprozess*, meist nicht einmal für eine umfangreichere Verfassungsreform, womit die Ausgestaltung der verfahrensrechtlichen Modalitäten den über eine ausreichende Mehrheit verfügenden Akteuren obliegt. Des Weiteren sehen Verfassungen selten *Schutzklauseln für die Verfassungsänderungsregel* selbst vor (vgl. Albert 2015, S. 661). Den Akteuren eröffnet sich so die Möglichkeit, die Verfassungsänderungsregel legal zu ändern, dadurch die Anforderungen für Verfassungsänderungen selbst herunterzusetzen und so letztendlich die Verfassung vereinfacht zu modifizieren.

Diesen Weg versuchte etwa der japanische Premierminister Shinzo Abe im Jahr 2013 zu beschreiten, als er Pläne vorlegte, mit seiner Mehrheit in beiden Kammern des Parlaments die anspruchsvolle Verfassungsänderungsregel durch eine einfachere Regel zu ersetzen und so schließlich die Pazifismus-Klausel zu entfernen (vgl. Landau 2013, S. 192; Albert 2015, 659f.). Das geschilderte Vorgehen der Fidesz-KDNP-Regierung zu Beginn der Verfassungsgebung 2010, als sie per regulärer Verfassungsänderung die Klausel aus der Verfassung entfernte, wonach für die Annahme der detaillierten Regeln der Verfassungsgebung die Zustimmung von vier Fünfteln der Abgeordneten erforderlich ist, folgte einer ähnlichen Strategie. Hätten die Urheber dieser Regel explizit eine ausschließliche Änderbarkeit derselben mit eben dieser Vierfünftelmehrheit festgeschrieben, hätten Fidesz-KDNP diese unabhängig von ihrer Gültigkeit nicht noch einmal aus der Verfassung streichen können.

Dieser fehlende Schutz der Verfassungsänderungsregel könnte theoretisch auch andersherum genutzt werden, um etwa vor einem sich abzeichnenden Machtwechsel die Hürden für eine Verfassungsänderung soweit hochzusetzen, dass es künftigen Regierungen und Parlamenten praktisch überhaupt nicht mehr möglich ist, solche Änderungen durchzuführen.

Diese Beispiele zeigen, dass solche Konstruktionsfehler für demokratische Verfassungen nicht untypisch sind und dass rechtlich versierte und strategisch handelnde Akteure durchaus in der Lage sind, diese Lücken legal zu nutzen. Beinhaltend Verfassungen solche bzw. ähnliche Konstruktionsfehler, dann besteht zumindest rein rechtlich die Möglichkeit eines legalen Demokra-

¹⁰⁶ Wie etwa in Polen, wo es der dortigen Regierung aufgrund der fehlenden Mehrheit in beiden Kammern des Parlaments nicht möglich ist, die Verfassung selbst zu ändern und daher offene Verfassungsbrüche begeht. Siehe dazu Sadurski 2018.

tie- und Rechtsstaatsabbaus. Ob Akteure dies tun und die Verfassung zur Realisierung antideokratischer Vorhaben nutzen, wird dabei natürlich auch von anderen Faktoren, wie etwa der politischen Kultur des jeweiligen Landes, der demokratischen Orientierung der handelnden Akteure selbst oder von der Existenz (koalitionsinterner) Vetospieler beeinflusst.

Im Zusammenhang damit lässt sich aus den zwei Fällen allerdings ableiten, dass der jeweilige Demokratisierungsgrad hierbei eine untergeordnete Rolle spielt. Durch die Transformations- und Demokratisierungsforschung zieht sich die Hypothese, dass je höher der Konsolidierungsgrad einer Demokratie, desto unwahrscheinlicher sei es, dass gelegentliche Konflikte oder Dysfunktionalitäten der Verfassung systemgefährdende Ausmaße annehmen.¹⁰⁷

Die zwei untersuchten Fälle lassen jedoch im Gegenteil die Schlussfolgerung zu, dass ein hoher Demokratisierungs- bzw. Konsolidierungsgrad nicht notwendigerweise vor antidemokratischen Bestrebungen schützt. Wird der Grad der Konsolidierung als unabhängige Variable gefasst, stellen die zwei untersuchten Fälle jeweils einen most-likely und einen least-likely-Fall dar (vgl. George und Bennett 2005, S. 121): Im ersten Fall lag der Übergang zur Demokratie erst vier Jahre zurück, weshalb 1994/1995 kaum von einem konsolidierten System gesprochen werden konnte. Dementsprechend hätte die Theorie gerade in dieser Verfassungsgebung eine hohe Wahrscheinlichkeit des Missbrauchs demokratischer Regeln und damit den Rückfall in postautoritäre Verhaltensmuster der Akteure nahegelegt. 2010 waren jedoch bereits zwei Jahrzehnte vergangen und das gesamte politische System wurde als äußerst konsolidiert eingestuft; Ungarn gehörte gar zur Spitzengruppe der Konsolidierer (siehe Merkel 2010, S. 431).¹⁰⁸ Gemäß der Theorie war die Wahrscheinlichkeit eines gravierenden demokratischen Rückschritts zu dem Zeitpunkt somit äußerst gering. Dennoch sehen wir, dass es sich genau umgekehrt verhielt und dass der Grad der Verfestigung der Demokratie einen Demokratieabbau nicht verhindern konnte. Hieraus lässt sich schlussfolgern, dass auch in den etablierten, d.h. vermeintlich gefestigten Demokratien die Demokratie an sich nicht irreversibel ist. Auch Staaten mit einem hohen Demokratieniveau können langfristig durch starke populistische Akteuren geschwächt werden.

Zusammengefasst brauchen Verfassungen somit insgesamt mehr Schutzmechanismen, um solch einen missbräuchlichen Konstitutionalismus zu erschweren. Ganz konkret zeigen die empirischen Befunde der Studie erstens, dass es sinnvoll wäre, zumindest *grundlegende Regeln*

¹⁰⁷ So etwa Wolfgang Merkel in Bezug auf die mittelosteuropäischen Staaten, insb. die Tschechische Republik und Ungarn (vgl. Merkel 2007, S. 430).

¹⁰⁸ Wobei auch die Gegenthese existiert, wonach sich in Ungarn nur eine „simulierte“ Demokratie (színlelt demokrácia) etabliert habe, in der die Akteure nur vorgaben, nach den Regeln zu spielen (vgl. Lengyel und Ilonszki 2009).

bzw. Grundsätze für das Verfahren einer Verfassungsgebung oder Verfassungsreform in der Verfassung selbst zu verankern, so z.B. die Zusammensetzung des aushandelnden Gremiums, den verbindlichen Einbezug von Zivilgesellschaft und Sachverständigen und nicht zuletzt die Regeln für die Festlegung der weiterführenden Regeln selbst. Auf diese Weise kann das Risiko, wenn nicht gänzlich eliminiert, so jedoch verringert werden, dass ein Basisregelwerk für die politische Ordnung geschaffen wird, welches allein die Präferenzen und Intentionen eines dominanten Akteurs widerspiegelt und am Ende gar nur als Fassade für eine nichtdemokratische Regierungspraxis erschaffen wird. Auch nimmt es den handelnden Akteuren die Last, die Regeln im Vorfeld in teilweise langen Verhandlungen selbst zu konzipieren.¹⁰⁹

Zweitens benötigen sämtliche *Klauseln bzw. Regeln, welche Vorgaben für Verfassungsänderungen, Verfassungsgebungen oder Verfassungsreformen* treffen, selbst einen erhöhten Schutz. Zwar messen Verfassungsdesigner der Wahl einer bestimmten Verfassungsänderungsformel an sich eine große Bedeutung zu, da die besondere Herausforderung darin besteht, diese so zu gestalten, dass sie die Stabilität der Verfassung uneingeschränkt gewährleistet, aber dennoch Anpassungen an sich wandelnde politische, ökonomische und soziale Kontexte ermöglicht. Anders ausgedrückt: Die Änderungsprozedur darf weder zu einfach, noch zu anspruchsvoll gestaltet sein (vgl. Lutz 1995, S. 240). Allerdings beachten sie dabei – wie bereits erläutert – in der Regel nicht, die Verfassungsänderungsformel selbst vor Änderungen zu schützen, weshalb sie theoretisch wie jede andere beliebige Verfassungsprovision regulär geändert werden kann (vgl. Albert 2015, S. 661). Ein besonderer Schutz dieser Regeln ist insbesondere dann sinnvoll, wenn die formalen Verfassungsänderungshürden ohnehin niedrig sind.

Dieses „Schutzgebot“ gilt entsprechend auch für den Fall, dass die Verfassung detaillierte Verfahrensanforderungen für eine Verfassungsgebung oder Verfassungsreform enthält: Auch diese sollten dann explizit vor Änderungen geschützt werden, weil ansonsten Akteure die sie aus ihrer Perspektive möglicherweise behindernden Verfahrensregularien im Vorfeld der Verfassungsgebung per regulärer Verfassungsänderung ändern oder ganz aus der Verfassung streichen könnten. Die besondere Herausforderung für Verfassungsdesigner besteht dabei allerdings in dem Spagat zwischen ausreichender Flexibilität sowie Schutz der Verfassung.

Mit Blick auf die eingangs formulierte These lässt sich festhalten, dass auch wenn die zwei hier empfohlenen, bisher wenig beachteten Schutzmechanismen keinen absoluten Schutz vor einer

¹⁰⁹ Zu dieser Konklusion kommt auch David Landau, einer der wenigen Akademiker, der dieses Regelungsdefizit erkannt hat: *“The failure to regulate processes of constitutional replacement is a significant gap in modern constitutional theory. It might be valuable for constitutional texts to regulate two different types of issues: the conditions under which the existing constitution may be replaced, and the process for making a new constitution.”* (Landau 2013, S. 243).

antidemokratischen Machtanmaßung bieten, sie zumindest das Risiko eines „missbräuchlichen Konstitutionalismus“ á la Ungarn verringern können. Eine mit einer entsprechenden Mehrheit ausgestattete Regierung wird die Verfassung nur dann leichtfertig ändern oder ersetzen können, wenn sie auch die vollkommene Hoheit über die Regelsetzung im Vorfeld hat.

7 Fazit und Ausblick

Das folgende Fazit rekapituliert kurz die gesamte Arbeit und unterzieht sie einer Schlussbetrachtung. Da die empirischen und die theoretischen Erkenntnisse der Arbeit sowie die praktischen Implikationen der empirischen Befunde bereits im Kapitel 6 ausführlich erörtert wurden, beschränkt sich das Schlusskapitel auf eine knappe Darstellung der Ergebnisse mitsamt einer Skizze für künftige Forschungsperspektiven.

Die vorliegende politikwissenschaftliche Studie arbeitete die Bedeutung der Entstehungsbedingungen von Verfahrensregeln für den Verlauf und die Resultate von Verfassungsgebungsprozessen heraus. Sie argumentierte folglich, dass für die Erklärung eines formalen Erfolgs oder Scheiterns einer Verfassungsgebung die Betrachtung der Entstehungsbedingungen der Verfahrensregeln selbst entscheidend ist und konnte damit zeigen, dass anders als bisher vermutet, nicht nur die *Verfassungspolitik* an sich, sondern auch die *Verfahrenspolitik* selbst äußerst erklärungsrelevant ist.

Motiviert wurde die Arbeit von einem konkreten empirischen Rätsel: Obwohl in Ungarn nach dem Systemwechsel 1989/90 zwei postsozialistische Verfassungsgebungsprozesse von Regierungen mit einer verfassungsgebenden Mehrheit initiiert wurden, mündeten nicht wie zu erwarten beide in der Annahme einer neuen Verfassung: Während der erste Verfassungsgebungsprozess zwischen 1994 und 1998 scheiterte, war der zweite von 2010/2011 formal erfolgreich. Hieraus ergab sich die konkrete Untersuchungsfrage nach der Ursache für die Varianz der Ergebnisse.

Die Fragestellung erwies sich zudem auch aus theoretischer Perspektive als interessant, weil zu deren Bearbeitung bzw. zu deren zufriedenstellender Beantwortung auf kein Erklärungsmodell zurückgegriffen werden konnte. Das konkrete Ziel der Erforschung der zwei bisher noch nicht systematisch-vergleichend analysierten Fälle verband sich so zugleich mit dem übergeordneten Ziel, die identifizierte theoretische Lücke durch Formulierung eines innovativen Erklärungsansatzes zu schließen und auf diese Weise mehr theoretische Erkenntnisse über die insgesamt noch untererforschten Erfolgsbedingungen von Verfassungsgebungen zu generieren.

Ausgangspunkt für einen neuen Erklärungsansatz war die empirische Beobachtung, wonach bis auf wenige grundlegende Vorgaben die genauen Modalitäten einer Verfassungsgebung nicht

rechtlich normiert sind und folglich erst einmal selbst ausgehandelt oder festgelegt werden müssen. Dies begründete die Intuition, wonach die Suche nach des Rätsels Lösung anders als üblich nicht erst am konkreten Prozess der Aushandlung des Verfassungstextes zwischen Akteuren innerhalb eines bestimmten institutionellen Rahmens, sondern bereits bei der Entstehung der Verfahrensregeln bzw. des institutionellen Rahmens selbst anfangen müsse.

Um die Untersuchungsperspektive um die Dimension der Verfahrensverhandlung zu erweitern, folgte die Arbeit nicht dem Mainstream der Verfassungsforschung, sondern beschritt einen Weg der Innovation, indem sie den Ansatz des distributiven Rational Choice Institutionalismus wählte. Auf seiner Basis konnte sie davon ausgehen, dass die später den Verfassungsaushandlungsprozess anleitenden Verfahrensregeln selbst von rationalen, auf die Realisierung ihrer eigenen Präferenzen und mit bestimmten Machtressourcen ausgestatteten Akteuren geschaffen werden. So konnte der vermutete Kausalzusammenhang zwischen der Verfahrensregelsetzung und dem Ergebnis einer Verfassungsgebung theoretisch hergeleitet und der konkrete Erklärungsansatz der Arbeit abgeleitet werden.

Die Argumentationslogik des entwickelten Ansatzes war folgende: Mit bestimmten Machtressourcen ausgestattete, interessenorientierte und rational agierende Akteure erschaffen mangels detaillierter Vorgaben die konkreten Verfahrensregeln. Wie genau dies erfolgt – also über den Modus der Verhandlung oder der der einseitigen Bestimmung – hängt dabei von der konkreten Machtverteilung zwischen den Akteuren ab. Der konkrete Modus der Regelsetzung hat wiederum einen gravierenden Einfluss darauf, welchen Akteuren aufgrund ihrer Ressourcen und Partizipationsmöglichkeiten ein tatsächlicher Zugang zur Erschaffung der Verfassung gewährleistet wird und wie der gesamte Prozess strukturiert ist. Auf diese Weise werden die Weichen für den konkreten Verfassungsgebungsprozess gestellt sowie die Erfolgchancen der Verfassungsgebung bereits an diesem Punkt vorgezeichnet. Die hieraus abgeleitete Hypothese war, dass die Verfassungsgebung wahrscheinlich dann formal erfolgreich sein wird, wenn ein oder mehrere dominante Akteure die Verfahrensregeln mehr oder weniger autoritativ, gemäß eigener Vorstellungen festlegen können.

Für die konkrete Anwendung auf die zwei Fälle bedeutete dies, dass zunächst die Entstehung der Verfahrensregeln im Vorfeld beider Verfassungsgebungen und anschließend deren Anwendung und Auswirkungen in den jeweiligen Prozessen untersucht wurden. Hierbei kam die Methode der Prozessanalyse zum Einsatz: Für beide Fälle wurde entlang des Erklärungsansatzes

die gesamte Kausalkette von der Verfahrenssetzung bis zum Ergebnis der Verfassungsgebungen rekonstruiert.

Der gezielte Vergleich der Befunde zeigte, dass sich die zwei Kausalketten bereits ganz am Anfang ausdifferenzierten, da die Regelsetzungsmodi aufgrund der unterschiedlich ausgestalteten Regierungsbündnisse differierten. Im ersten Fall musste die größte Regierungspartei MSZP auf Druck ihres Koalitionspartners *Verhandlungen* über das Verfahren mit allen vier oppositionellen parlamentarischen Parteien – MDF, Fidesz, KDNP und FKgP – eingehen. Anders gesagt: Aufgrund der symmetrischen Machtverteilung zwischen den zwei die ursprüngliche Akteurskonstellation bildenden Parteien wurde diese auf sechs Parteien ausgeweitet. Durch den Modus der Verhandlung war die Macht zwischen den sechs Regelsetzern *symmetrisch* verteilt, woraus schließlich ein hochgradig formalisiertes und zugleich komplexes Regelwerk hervorging. Dieses etablierte ein inklusives und konsensuales Verfahren für die Verfassungsgebung, durch das die Machtverteilung zwischen den Verfassungsgebern wiederum *symmetrisch* verteilt war. Gleichzeitig wurde dadurch allerdings sowohl der inhaltliche, als auch der prozedurale Handlungsspielraum der großen Regierungspartei so stark eingeschränkt, dass sie weder ihre inhaltlichen Vorstellungen durchsetzen, noch die Verfahrensregeln nachträglich, zur Verbesserung der eigenen Verhandlungsposition ändern konnte. Die durch die Regeln benachteiligte MSZP befand sich so in einer „Verfahrensverflechtungsfalle“, was schließlich dazu führte, dass die nicht direkt in die Verfassungsarbeiten involvierte Parteispitze – quasi als „Notbremse“ – ihre Zustimmung zum Konzept versagte. Auch wenn die Partei so bestimmte inhaltliche Zugeständnisse erzwingen konnte, führten letztendlich die kombinierten negativen Folgen des Vetos zu einer langsamen Ermüdung und schließlich zu einem stillen Scheitern der Verfassungsgebung bis zum Ende der Legislaturperiode.

Im zweiten Fall dagegen war die Machtverteilung zwischen Fidesz und dem Koalitionspartner *asymmetrisch* ausgestaltet und es fand keine Ausweitung der Akteurskonstellation in der Verfahrensgestaltung statt: Die Regeln legten allein Fidesz und KDNP, jedoch unter Dominanz der größeren Regierungspartei Fidesz *einseitig* fest. Das Verfahrenset war dementsprechend kaum formalisiert und so flexibel, dass sich die Mehrheitsakteure einen „quasi-regelfreien Raum durch Pseudoregeln“ erschufen. Das gesamte Verfahren war auf Exklusivität ausgelegt: Die drei Oppositionsparteien im Parlament – MSZP, LMP und Jobbik – waren aufgrund der extrem starken *Machtasymmetrie* zugunsten der Regierungsparteien aus den Verfassungsarbeiten de facto ausgeschlossen; ihre Partizipation reduzierte sich auf eine rein formale. Nachdem das Verfassungskonzept schlussendlich trotzdem die Präferenzen des KDNP-Ausschussvorsitzenden widerspiegelte und Fidesz damit unzufrieden war, ermöglichten die Pseudoregeln Fidesz

eine einseitige Regeländerung im Prozess. Auf diese Weise konnte schließlich ein Verfassungsentwurf verabschiedet werden, welcher die Präferenzen der größeren Fidesz-Partei vollumfänglich realisierte. Der formale Erfolg war für Fidesz damit zugleich auch ein substanzieller Erfolg.

Die vergleichende Fallanalyse belegte somit, dass es wie angenommen die aufgrund der unterschiedlichen Verfahrensfestlegungsmodi fundamental variierenden Verfahren waren, die im ersten Fall den Prozess scheitern, im zweiten Fall wiederum erfolgreich enden ließen. Die empirischen Ergebnisse bestätigten folglich die deduktiv gewonnene Hypothese.

Konkret ließ sich das Scheitern im ersten Fall damit erklären, dass die zwei Regierungsparteien zwar über eine verfassungsgebende Mehrheit, allerdings nicht zusätzlich über die Macht zur autoritativen Bestimmung über die Verfahrensregeln verfügten. Im zweiten Fall hatten Fidesz-KDNP beides: die notwendige Mehrheit plus die uneingeschränkte Macht zur Regelgestaltung.

Die mit Blick auf die Verfassungsforschung zentrale Erkenntnis der Arbeit war, dass für eine formal erfolgreiche Verfassungsgebung allein das Vorhandensein einer verfassungsgebenden Mehrheit nicht ausreicht, sondern dass diese Mehrheit zusätzlich auch über die Verfahrensregeln im Vorfeld des Verfassungsgebungsprozesses bestimmen und diese dabei zum eigenen Vorteil designen können muss. Diese Erkenntnis führte zu einer Modifizierung zweier Befunde der Verfassungsforschung: Erstens, dass das Vorhandensein einer verfassungsgebenden Mehrheit allein einen Erfolg zwar nicht erklären, aber dennoch bereits in der Phase der Verfahrensfestlegung eine wichtige Rolle spielen kann. Zweitens, dass das Verhalten der beteiligten Akteure für die Ergebnisse tatsächlich relevant ist, aber auch bereits in der Phase der Verfahrensfestlegung.

Aus diesen Erkenntnissen ergaben sich, wie Kapitel 6.2 argumentierte, zudem auch praktische Implikationen: Insbesondere die offensichtliche Ausnutzung der Freiheit zur Regelsetzung durch die Akteure im zweiten Fall legte nahe, dass die Verfahrensregeln zur Durchführung von Verfassungsgebungen und Verfassungsreformen einer verbindlichen Regulierung durch die Verfassung selbst bedürfen und diese darüber hinaus vor ungerechtfertigten unilateralen Änderungsbestrebungen geschützt sein müssen. Nur wenn Verfassungen über ein ausreichendes „Sicherheitsnetz“ verfügen, lässt sich das Risiko eines „abusive constitutionalism“ (Landau 2013) – also eines Demokratieabbaus mithilfe der Verfassung selbst – verringern. Dies ist insofern wichtig, als dass auch konsolidierte Demokratien vor solchen Entwicklungen nicht immun sind;

zudem hat solch ein legaler Abbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit weitaus langfristige Folgen, als ein simples „autoritäres Intermezzo“ einer Regierung ohne diese Möglichkeit, da diese Prozesse selbst im Falle eines Machtwechsels kaum reversibel sind (vgl. Landau 2013, S. 214).

Die Arbeit und deren Ergebnisse sind somit nicht nur für Theoretiker und Empiriker der Verfassungsforschung sowie Akademiker im weiteren Sinne relevant, sondern für alle in einem Verfassungsstaat lebenden Bürger.

Insgesamt arbeitete die Studie somit die bisher unterschätzte Relevanz der Verfahrensregelgestaltung im Vorfeld einer Verfassungsgebung heraus und leistete einen Beitrag zu einem Thema, dem „[...] Studien zur Demokratisierung und Verfassungspolitik häufig unzulässig wenig Beachtung [schenken]“ (Lorenz 2013, S. 6). Der primäre Beitrag der Arbeit besteht somit darin, die Entstehung der Verfahrensregeln, also die Verfahrenspolitik, analytisch aufzuwerten und gleichzeitig ein Erklärungsmodell zu entwickeln, welches die Verfahrenspolitik explizit einbezieht und so die kausale Verbindung zwischen der Entstehung der Verfahrensregeln und den Prozessergebnissen theoretisch begründet.

Auf dieser Grundlage kann ein umfassenderes Verständnis für Verfassungsgebungen und Verfassungsreformen entwickelt und die theoretische Diskussion zu den Bedingungen von Erfolg und Scheitern solcher Prozesse vorangetrieben werden.

Natürlich erhebt der Erklärungsansatz keinen universellen Erklärungsanspruch und er soll auch nicht die bestehenden Erklärungsmodelle widerlegen. Er stellt lediglich ein alternatives bzw. konkurrierendes Erklärungsangebot zur Verfügung, dessen Prognosekraft sich allerdings anhand weiterer empirischer Tests erst beweisen muss. Dafür muss er auf weitere Fälle von Verfassungsgebungen sowie Verfassungs- und Föderalismusreformen angewendet werden.

Mit Blick auf künftige Forschungsvorhaben sind insbesondere drei Richtungen interessant. Erstens bedarf der Erklärungsansatz einer systematischeren Überprüfung durch weitere Studien, wobei diese sowohl anhand von Einzelfallstudien, als auch auf Basis von Studien mit mehreren Fällen erfolgen kann. Besonders interessant wäre hierbei zu überprüfen, ob der Erklärungsansatz eventuell unterschiedliche Erklärungskraft in verschiedenen Kontexten entfaltet. Ganz konkret: Ob Akteure von Verfassungsgebungen in Demokratisierungs- bzw. Umbruchkontexten – wo entweder noch gar keine demokratische Verfassung existiert oder die Verfassung des vorherigen Regimes ein bloßes „window dressing“ (Ginsburg und Simpson

2014, 11f.) darstellt – verfahrenspolitisch anders agieren bzw. ihre Macht in der Regelsetzungsphase anders nutzen als Verfassungsgeber in Kontexten etablierter Systeme.

Da sich das Thema zudem an der Grenze zwischen Politik- und Rechtswissenschaft bewegt und sich in diesem Kontext auch sehr spezielle, juristische Fragen ergeben können – wie z.B., ob eine Klausel, die eine Vierfünftelmehrheit vorschreibt, mit einer Zweidrittelmehrheit aus der Verfassung entfernt werden darf – lädt es zudem zu interdisziplinären Forschungsprojekten ein. Darüber hinaus wäre es für die Zukunft sinnvoll, eine empirische Bestandsaufnahme über alle konstitutionell sowie einfachgesetzlich verankerten prozeduralen Regelungen zu Verfassungsgebungen und Verfassungsreformen in möglichst allen demokratisch verfassten Staaten der Welt vorzunehmen. Zwar erfassen einschlägige Bestandsaufnahmen zur Reformierbarkeit bzw. Abänderbarkeit von Verfassungstexten – sofern Regeln vorhanden – diese mit, jedoch nur auf konstitutioneller Ebene. Damit bleibt allerdings unklar, wie viele solcher Prozesse zumindest durch Sekundärrecht (etwa separate Gesetze oder parlamentarische Geschäftsordnungen) geregelt sind. Eine solche Bestandsaufnahme wäre besonders auch für künftige Verfassungsdesigner und Verfassungsschützer von hohem Stellenwert: Auf ihrer Basis könnte eruiert werden, was für verfahrenstechnische Vorsorgeregelungen bereits existieren und wie solche Vorkehrungen so in das Verfassungssystem eingebaut werden können, dass die Verfassung vor willkürlichen Übergriffen genügend geschützt ist, aber dennoch ausreichend flexibel für Anpassungen bleibt.

Im Kontext des Forschungsstandes fällt zudem auf, dass abgesehen von dem gesteigerten Bewusstsein für erfolglose Anläufe in der Föderalismusforschung einschlägige Arbeiten im Bereich der Verfassungsforschung *gescheiterten* Verfassungsänderungen, -Reformen bzw. -Gebungen insgesamt zu wenig Aufmerksamkeit schenken. Es werden in der Mehrzahl erfolgreich abgeschlossene Reformprozesse untersucht, während die gescheiterten Anläufe nur sporadisch berücksichtigt werden. Dies trifft vor allem auf die weniger ambitionierten verfassungspolitischen Vorhaben wie punktuelle Verfassungsänderungen zu, aber auch auf größere Vorhaben, wie etwa die in Österreich seit Jahren diskutierte, aber bisher immer gescheiterte Demokratie-reform zu. Es sind jedoch gerade gescheiterte Vorhaben, die wertvolle Einblicke in Konfliktmuster liefern und deren komparative Betrachtung Aufschluss über die Ursachen von Scheitern bieten können. Dies stellt daher ein zweites Forschungsdesideratum dar.

Eine dritte lohnenswerte Forschungsrichtung ist die komparative Betrachtung der instrumentellen Nutzung von Verfassungsregeln. Die rechts- und die politikwissenschaftliche Europafor- schung hat sich in letzter Zeit extensiv den prominenten Fällen von „rule of law backsliding“ (Pech und Scheppelle 2017) in der Europäischen Union, neben Ungarn insbesondere Polen und Rumänien, gewidmet und dabei vor allem die Frage behandelt, über welche Eingriffs- und Sanktionsmöglichkeiten die EU verfügt (z.B. Closa und Kochenov 2016). Neben diesen pro- minenten Beispielen werden ähnliche Tendenzen nunmehr auch in anderen EU-Mitgliedstaaten konstatiert bzw. befürchtet, so etwa in Slowenien (Bugaric 2015), in der Tschechischen Repub- lik (Hanley und Vachudova 2018) oder in Österreich (Al-Serori 2018). Vor diesem Hintergrund bietet es sich an, diese Fälle vergleichend zu betrachten, um bestimmte verfassungspolitische Handlungsmuster herausarbeiten zu können: Erfolgt Demokratieabbau vorwiegend formal-le- gal mithilfe der Verfassung oder durch Verfassungsbrüche bzw. informelle Praktiken?

Unabhängig davon, wie dies im Einzelfall passiert, zeigte die Studie, dass der Handlungsspiel- raum mächtiger Akteure in diesem Spiel mit der Verfassung immer auch maßgeblich von deren Verfügungsgewalt über die Verfahrensregeln abhängt.

Literatur- und Quellenverzeichnis

- A.S. (1996): Csökken a T. Ház létszáma? In: *Népszabadság*, 29.03.1996, S. 4.
- Ablonczy, Bálint (2012): Gespräche über das Grundgesetz Ungarns. Bálint Ablonczy im Gespräch mit József Szájer und Gergely Gulyás. Kerepes: Elektromédia.
- Abromeit, Heidrun (2007): Was begünstigt und was behindert Verfassungsreformen? In: Klaus Dieter Wolf (Hg.): *Staat und Gesellschaft - fähig zur Reform?* 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, 23), S. 59–76.
- Abromeit, Heidrun; Stoiber, Michael (2006): *Demokratien im Vergleich. Einführung in die vergleichende Analyse politischer Systeme.* 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ackerman, Bruce A. (1992): Von der Revolution zur Verfassung. In: *Transit: Europäische Revue* (4), S. 46–61.
- Albert, Richard (2015): Amending constitutional amendment rules. In: *International Journal of Constitutional Law* 13 (3), S. 655–685.
- Al-Serori, Leila (2018): Der Umbau Österreichs hat begonnen. In: *Süddeutsche Zeitung*, 28.06.2018. Online verfügbar unter <https://www.sueddeutsche.de/politik/oesterreich-oevp-fpoe-koalition-1.4033893>, zuletzt geprüft am 22.01.2019.
- Antal, Attila (2013): Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon. In: *Politikatudományi Szemle* XXII (3), S. 48–70.
- Arato, Andrew (1994): Elections, Coalitions and Constitutionalism in Hungary. In: *East European Constitutional Review* 3 (4), S. 26–32.
- Arato, Andrew (1995): Parliamentary Constitution Making in Hungary. In: *East European Constitutional Review* 4 (4), S. 45–51.
- Arato, Andrew (1996): The Constitution-Making Endgame in Hungary. In: *East European Constitutional Review* 5 (3), S. 31–39.
- Arato, Andrew (2009): Redeeming the Still Redeemable: Post Sovereign Constitution Making. In: *International Journal of Politics, Culture, and Society* 22 (4), S. 427–443.
- Arato, Andrew (2012): Conventions, Constituent Assemblies, and Round Tables: Models, principles and elements of democratic constitution-making. In: *Global Constitutionalism* 1 (1), S. 173–200.
- Azari, Julia R.; Smith, Jennifer K. (2012): Unwritten Rules. Informal Institutions in Established Democracies. In: *Perspectives on Politics* 10 (01), S. 37–55.
- Babus, Endre (2010): Arkhimédész és a katona. In: *hvg*, 27.11.2010, S. 14–15.
- Bajai, Gábor (1996): Az alkotmányozás és az MSZP: Értékeikhez hűen. In: *Magyar Narancs*, 04.07.1996. Online verfügbar unter https://magyarnarancs.hu/belpol/az_alkotmanyozas_es_az_mszp_ertekeikhez_huen-61113, zuletzt geprüft am 04.01.2019.
- Bánkuti, Miklós; Halmai, Gábor; Scheppele, Kim Lane (2012): Disabling the Constitution. In: *Journal of Democracy* 23 (3), S. 138–146.

- Banting, Keith G.; Simeon, Richard (1985): Introduction: The Politics of Constitutional Change. In: Keith G. Banting und Richard Simeon (Hg.): *The Politics of Constitutional Change in Industrial Nations. Redesigning the State*. London: Macmillan, S. 1–29.
- Bányai, György (2011): Alkotmányozgató kétharmad - Majdnem vita volt. In: *Magyar Narancs*, 17.02.2011. Online verfügbar unter https://magyarnarancs.hu/belpol/alkotmanyozgato_ketharmad_-_majdnem_vita_volt-75532, zuletzt geprüft am 04.01.2019.
- Bárándy, Gergely (2014): Centralizált Magyarország - megtépzott jogvédelem. A hatalom-megosztás rendszerének változásairól (2010-2014). Budapest: Scolar K.
- Bednárík, Imre (1995): MDF-frakcióhéttvége Lakitelken. In: *Népszabadság*, 28.01.1995, S. 4.
- Bednárík, Imre; Sereg, András (1997): Ellenzéki nem a csomagtervre. In: *Népszabadság*, 26.04.1997, S. 4.
- Behnke, Natalie (2009): Agenda-Setting für Verfassungsreformen. In: Susumu Shikano (Hg.): *Jahrbuch für Handlungs- und Entscheidungstheorie*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 11–53.
- Behnke, Natalie (2010): Föderalismusreform in Deutschland, der Schweiz und Österreich. In: Julia von Blumenthal und Stephan Bröchler (Hg.): *Föderalismusreform in Deutschland Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH Wiesbaden, S. 37–58.
- Behnke, Natalie; Benz, Arthur (2009): The Politics of Constitutional Change between Reform and Evolution. In: *Publius: The Journal of Federalism* 39 (2), S. 213–240.
- Behnke, Nathalie; Petersohn, Bettina; Fischer-Hotzel, Andrea; Heinz, Dominic (2011): Measuring Success of Constitutional Reforms: Evidence from Territorial Reforms in Eight Western Democracies. In: *Regional and Federal Studies* 21 (4/5), S. 447–477.
- Beichelt, Timm (2001): Demokratische Konsolidierung im postsozialistischen Europa. Die Rolle der politischen Institutionen. Opladen: Leske + Budrich.
- Benz, Arthur (1993): Verfassungsreform als politischer Prozeß. Politikwissenschaftliche Anmerkungen zur aktuellen Revision des Grundgesetzes. In: *Die öffentliche Verwaltung* 46 (20), S. 881–889.
- Benz, Arthur (2003): Konstruktive Vetospieler in Mehrebenensystemen. In: Renate Mayntz und Wolfgang Streeck (Hg.): *Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden: Festschrift für Fritz W. Scharpf*. Frankfurt/Main: Campus (Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln, 45), S. 205–236.
- Benz, Arthur (2007): Verhandlungen. In: Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank und Georg Simonis (Hg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 106–118.
- Benz, Arthur (2013): Balancing Rigidity and Flexibility: Constitutional Dynamics in Federal Systems. In: *West European Politics* 36 (4), S. 726–749.
- Benz, Arthur (2016): *Constitutional policy in multilevel government. The art of keeping the balance*. First edition. Oxford: Oxford University Press.
- Benz, Arthur; Knüpling, Felix (Hg.) (2012): *Changing Federal Constitutions. Lessons from International Comparison*. Opladen: Barbara Budrich.

- Bihari, Mihály (1995): Parlamenti választások és kormányváltás Magyarországon 1994-ben. In: Sándor Kurtán, Péter Sándor und László Vass (Hg.): Magyarország politikai évkönyve 1994-ről. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, o.S.
- Bíró, Marianna (2014): „Pátyomkin-alkotmányosság”. In: *Népszava online*, 21.02.2014. Online verfügbar unter <http://nepszava.hu/cikk/1011449-patyomkin-alkotmanyosság>, zuletzt geprüft am 04.06.2018.
- Blatter, Joachim; Janning, Frank; Wagemann, Claudius (2007): *Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Grundwissen Politik, Bd. 44).
- Bobst Center for Peace & Justice, Princeton University in conjunction with Interpeace an International IDEA (2007). *Proceedings Workshop on Constitution Building Processes*, Princeton University, May 17-20, 2007. Online verfügbar unter <https://constitutionmakingforpeace.org/wp-content/uploads/2015/04/Workshop-Report-Constitution-Building-Processes.pdf>, zuletzt geprüft am 04.01.2019.
- Bonime-Blanc, Andrea (1987): *Spain's transition to democracy. The politics of constitution-making*. Boulder: Westview Press (Studies of the Research Institute on International Change, Columbia University).
- Bos, Ellen (2004): *Verfassungsgebung und Systemwechsel. Die Institutionalisierung von Demokratie im postsozialistischen Osteuropa*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bos, Ellen (2011): Ungarn unter Spannung. Zur Tektonik des politischen Systems. In: *Osteuropa* 61 (12), S. 39–64.
- Bos, Ellen (2013): Die ungarische Demokratie in der Krise? Veränderungen des politischen Systems in Ungarn nach drei Jahren Regierung Viktor Orbán. In: *Südosteuropa* 53 (3-4), S. 128–141.
- Bos, Ellen (2014): *Verfassungsgebung und Systemwechsel: Konsolidierung von Transformationsländern und Transformation von konsolidierten Systemen*. In: Ellen Bos (Hg.): *Verfassungsgebung in konsolidierten Demokratien. Neubeginn oder Verfall eines politischen Systems?* 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Andrássy Studien zur Europaforschung, 13), S. 107–119.
- Bozóki, András (2001): Consolidation or Second Revolution? The Emergence of the New Right in Hungary. In: *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 24 (2), S. 191–231.
- Bozóki, András (2011): Autoritäre Versuchung. Die Krise der ungarischen Demokratie. In: *Osteuropa* 61 (12), S. 65–87.
- Bozóki, András; Hegedűs, Dániel (2017): A kívülről korlátozott hibrid rendszer. Az Orbán-rezim a rendszertipológia tükrében. In: *Politikatudományi Szemle* XXVI (2), S. 7–32.
- Brandt, Michele; Cottrell, Jill; Ghai, Yash; Regan, Anthony (2011): *Constitution-making and reform. Options for the process*. Geneva: Interpeace. Online verfügbar unter <https://constitutionmakingforpeace.org/wp-content/themes/cmp/assets/handbooks/Constitution-Making-Handbook-English.pdf>, zuletzt geprüft am 11.01.2019.

- Brown, Nathan J. (2008): Reason, Interest, Rationality, and Passion in Constitution Drafting. In: *Perspectives on Politics* 6 (4), S. 675–689.
- Bryde, Brun-Otto (1982): Verfassungsentwicklung. Stabilität und Dynamik im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Bugaric, B. (2015): A crisis of constitutional democracy in post-Communist Europe. “Lands in-between” democracy and authoritarianism. In: *International Journal of Constitutional Law* 13 (1), S. 219–245.
- Bukow, Sebastian; Jun, Uwe; Niedermayer, Oskar (Hg.) (2015): Parteien zwischen Zivilgesellschaft und Staat. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.
- Busch, Andreas (2006): Verfassungspolitik: Stabilität und permanentes Austarieren. In: Manfred G. Schmidt und Reimut Zohlnhöfer (Hg.): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 33–56.
- Closa, Carlos (2012): Constitutional Rigidity and Procedures for Ratifying Constitutional Reforms in EU Member States. In: Arthur Benz und Felix Knüpling (Hg.): Changing Federal Constitutions. Lessons from International Comparison. Opladen: Barbara Budrich, S. 281–310.
- Closa, Carlos; Kochenov, Dimitry (Hg.) (2016): Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union. Cambridge: Cambridge University Press.
- Collier, David (1993): The Comparative Method. In: Ada W. Finifter (Hg.): Political science. The state of the discipline. Washington: American Political Science Association, S. 105–119.
- Colomer, Josep M. (1995): Strategies and Outcomes in Eastern Europe. In: *Journal of Democracy* 6 (2), S. 74–85.
- Colomer, Josep M. (2001): Introduction: Disequilibrium Institutions and Pluralist Democracy. In: *Journal of Theoretical Politics* 13 (3), S. 235–247.
- Contiades, Xenophon; Fotiadou, Alkmene (2013): Models of constitutional change. In: Xenophon Contiades (Hg.): Engineering constitutional change. A comparative perspective on Europe, Canada, and the USA. Abingdon, Oxon [UK], New York: Routledge (Routledge research in constitutional law), S. 417–486.
- Cortell, Andrew P.; Peterson, Susan (1999): Altered States: Explaining Domestic Institutional Change. In: *British Journal of Political Science* 29 (1), S. 177–203.
- cs. h. (1995): Márciusban összeülhet az előkészítő bizottság. In: *Magyar Nemzet*, 23.02.1995, S. 5.
- csekeh (1997): Az SZDSZ négy párti alkotmányozást javasol. In: *Magyar Nemzet*, 04.01.1997, S. 5.
- Csermely, Péter (2010): A megújulás éve jön – A teljes interjú. Beszélgetés Orbán Viktor miniszterelnökkel. In: *Magyar Nemzet online*, 24.12.2010. Online verfügbar unter https://mno.hu/belfold/a_megujulas_eve_jon__a_teljes_interju-205849, zuletzt geprüft am 18.05.2018.
- Csink, Loránt; Fröhlich, Johanna (2012): Az Alaptörvény és az Átmeneti rendelkezések viszonya. Pázmány Law Working Papers Nr. 2/2012. Pázmány Péter Katolikus Egyetem. Online verfügbar unter <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2012-2.pdf>, zuletzt geprüft am 04.01.2019.

- Csuhaj, Ildikó (2010a): Bekerül a Szent Korona Orbán új alkotmányába? In: *Népszabadság online*, 17.06.2010. Online verfügbar unter http://nol.hu/belfold/20100617%ADbekerul_a_szent_korona_orban_viktor_uj_alkotmanyaba_%AD7046411/8, zuletzt geprüft am 04.01.2017.
- Csuhaj, Ildikó (2010b): Orbán tanácsadója szerint a nép nem képes döntést hozni? In: *Népszabadság online*, 03.08.2010. Online verfügbar unter http://nol.hu/belfold/20100803-a_nep_nem_kepes_dontest_hozni_-760701, zuletzt geprüft am 22.05.2018.
- Czada, Roland (1997): Vertretung und Verhandlung. Aspekte politischer Konfliktregelung in Mehrebenensystemen. In: Arthur Benz und Wolfgang Seibel (Hg.): *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft. Eine Zwischenbilanz*. Baden-Baden: Nomos, S. 237–259.
- Czada, Roland; Windhoff-Héritier, Adrienne (Hg.) (1991): *Political choice. Institutions, rules, and the limits of rationality*. Boulder, Colorado, Frankfurt am Main: Westview; Campus Verlag.
- Degenhart, Christoph (2005): *Staatsrecht I*. 21., völlig neu bearbeitete Auflage. Heidelberg: C.F. Müller.
- Der Spiegel (1994): „Die rechten Parteien haben versagt“. Wahlsieger Gyula Horn über die Rückkehr der Sozialisten an die Macht. In: *Der Spiegel*, 06.06.1994, S. 145–146.
- Dieringer, Jürgen (2006): Árpád Göncz; Wegbereiter der ungarischen „Kanzlerdemokratie“ wider Willen. In: Ellen Bos und Antje Helmerich (Hg.): *Zwischen Diktatur und Demokratie. Staatspräsidenten als Kapitäne des Systemwechsels in Osteuropa*. Berlin, Münster: Lit (Osteuropa-Studien, Bd. 5), S. 175–192.
- Dobos, Gábor; Gyulai, Attila; Horváth, Attila (2013): Weak but not powerless. The position of the President in the Hungarian political system. In: Vít Hloušek (Hg.): *Presidents above parties? Presidents in Central and Eastern Europe, their formal competencies and informal power*. Brno: Northcote (Monographs Series, Volume 56), S. 77–100.
- Drinóczi, Tímea (2010): Hol a tervezés, a koordináció és a szakmaiság? Alkotmánymódosítások - 2010. április-július. In: *Közjogi Szemle* (3), S. 66–70.
- Elster, Jon (1989a): Arguments for constitutional choice: reflections on the transition to socialism. In: Jon Elster und Rune Slagstad (Hg.): *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press (Studies in rationality and social change), S. 303–326.
- Elster, Jon (1989b): Introduction. In: Jon Elster und Rune Slagstad (Hg.): *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press (Studies in rationality and social change), S. 1–18.
- Elster, Jon (1995): Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process. In: *Duke Law Journal* 45 (2), S. 364–396.
- Elster, Jon (1997): Ways of constitution-making. In: Axel Hadenius (Hg.): *Democracy's victory and crisis*. Nobel symposium no. 93. New York: Cambridge University Press, S. 123–142.
- Elster, Jon (1998): Deliberation and Constitution Making. In: Jon Elster (Hg.): *Deliberative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 97–122.
- Elster, Jon (2000): Arguing and bargaining in two constituent assemblies. In: *Journal of Constitutional Law* 2 (2), S. 345–421.

- Elster, Jon; Offe, Claus; Preuss, Ulrich Klaus (1998): *Institutional Design in Post-communist Societies. Rebuilding the Ship at Sea*. New York: Cambridge University Press.
- Europäisches Parlament (2013): Bericht über die Lage der Grundrechte: Standards und Praktiken in Ungarn (gemäß der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Februar 2012) (2012/2130(INI)). Online verfügbar unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2013-0229+0+DOC+PDF+V0//DE>, zuletzt geprüft am 11.01.2019.
- Europäisches Parlament (2018): Bericht über einen Vorschlag, mit dem der Rat aufgefordert wird, im Einklang mit Artikel 7 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union festzustellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Grundwerte der Europäischen Union durch Ungarn besteht (2017/2131(INL)). Online verfügbar unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2018-0250+0+DOC+PDF+V0//DE>, zuletzt geprüft am 11.01.2019.
- F. Gy. A. (1995): Ötpárti megállapodás az alkotmányról. In: *Népszabadság*, 25.02.1995, S. 4.
- Farrell, Henry; Héritier, Adrienne (2007): Introduction: Contested competences in the European Union. In: *West European Politics* 30 (2), S. 227–243.
- Fekete Gy., Attila (1994): Fidesz: alkotmánymódosítást. In: *Népszabadság*, 08.10.1994, S. 4.
- Fekete Gy., Attila (1995): Jövő nyárig elkészül az új alkotmány. In: *Népszabadság*, 01.04.1995, 1, 4.
- Fleck, Zoltán; Gadó, Gábor; Halmai, Gábor; Hegyi, Szabolcs; Juhász, Gábor; Kis, János et al. (2011): Vélemény Magyarország Alaptörvényéről. In: *Fundamentum* (1), S. 61–77.
- Fowler, Brigid (2004): Concentrated Orange: Fidesz and the Remaking of the Hungarian Centre-Right, 1994-2002. In: *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 20 (3), S. 80–114.
- Ganghof, Steffen (2003): Promises and Pitfalls of veto Player Analysis. In: *Swiss Political Science Review* 9 (2), S. 1–25.
- Ganghof, Steffen (2005): Kausale Perspektiven in der vergleichenden Politikwissenschaft: X-zentrierte und Y-zentrierte Forschungsdesigns. In: Sabine Kropp und Michael Minckenberg (Hg.): *Vergleichen in der Politikwissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 76–93.
- Geddes, Barbara (1996): Initiation of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America. In: Arend Lijphart und Carlos H. Waisman (Hg.): *Institutional design in new democracies. Eastern Europe and Latin America*. Boulder, Colorado: Westview Press (Latin America in global perspective), S. 15–41.
- George, Alexander L.; Bennett, Andrew (2005): *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, Mass.: MIT Press (BCSIA studies in international security).
- Ginsburg, Tom; Elkins, Zachary; Blount, Justin (2009): Does the Process of Constitution-Making Matter? In: *Annual Review of Law and Social Science* (5), S. 201–223.
- Ginsburg, Tom; Simpsen, Alberto (2014): Introduction, Chapter 1 of *Constitutions in Authoritarian Regimes*. University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper No. 468. Online verfügbar unter https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1912&context=public_law_and_legal_theory, zuletzt geprüft am 21.01.2019.

Goodin, Robert E. (1996): *Institutions and Their Design*. In: Robert E. Goodin (Hg.): *The theory of institutional design*. Cambridge [England], New York, NY, USA: Cambridge University Press, S. 1–53.

Grimm, Dieter (1994): *Die Zukunft der Verfassung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft, 2027).

Gschwend, Thomas; Schimmelfennig, Frank (2007): *Forschungsdesign in der Politikwissenschaft: Ein Dialog zwischen Theorie und Daten*. In: Thomas Gschwend und Frank Schimmelfennig (Hg.): *Forschungsdesign in der Politikwissenschaft. Probleme - Strategien - Anwendungen*. Frankfurt [u.a.]: Campus-Verlag (Mannheimer Jahrbuch für europäische Sozialforschung, Bd. 11), S. 13–35.

Gulyás, Gergely (2011): *Az új alkotmány előkészítő munkálatai a parlament eseti bizottságában*. In: Péter Sándor und László Vass (Hg.): *Magyarország Politikai Évkönyve 2010-ről*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, o.S.

György, Bence (1996): *Horn a következő ciklusra halasztaná az alkotmányozást*. In: *Népszava*, 30.04.1996, 1, 4.

Györgyi, Kálmán (1997): *A Magyar Köztársaság Ügyészsége*. In: Sándor Kurtán, Péter Sándor und László Vass (Hg.): *Magyarország politikai évkönyve 1996-ról*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, o. S.

Hall, Peter A. (2010): *Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective*. In: James Mahoney und Kathleen Ann Thelen (Hg.): *Explaining institutional change. Ambiguity, agency, and power*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, S. 204–223.

Hall, Peter A.; Taylor, Rosemary C. R. (1996): *Political Science and the Three New Institutionalisms*. In: *Political Studies* XLIV, S. 936–957.

Hall, Peter A.; Thelen, Kathleen Ann (2009): *Institutional change in varieties of capitalism*. In: *Socio-Economic Review* 7 (1), S. 7–37.

Halmai, Gábor (2011): *Hochproblematisch. Ungarns neues Grundgesetz*. In: *Osteuropa* 61 (12), S. 145–156.

Halmai, Gábor (2017): *Second-Grade Constitutionalism? The Cases of Hungary and Poland*. Eleven International Publishing (CSF - SSSUP Working Paper Series 1/2017). Online verfügbar unter https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2962292, zuletzt geprüft am 04.06.2018.

Hanley, Seán; Vachudova, Milada Anna (2018): *Understanding the illiberal turn: democratic backsliding in the Czech Republic*. In: *East European Politics* 34 (3), S. 276–296.

Harfst, Philipp (2007): *Wahlssystemwandel in Mitteleuropa. Strategisches Design einer politischen Institution*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Hein, Michael (2018a): *Do Constitutional Entrenchment Clauses Matter? Constitutional Review of Constitutional Amendments in Europe*. Paper prepared for the Annual Meeting on Law and Society, Toronto, June 7-10, 2018.

Hein, Michael (2018b): *Für immer und ewig? Zur Kodifikation von „Ewigkeitsklauseln“ in aktuellen Verfassungen*. In: Michael Hein, Felix Petersen und Silvia von Steinsdorff (Hg.): *Die Grenzen der Verfassung*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft (Zeitschrift für Politik, Sonderband 9), S. 69–83.

- Heti Világgazdaság (1995): Alkotmányozási előjáték. In: *Heti Világgazdaság*, 06.05.1995.
- Holmes, Stephen (1993): Back to the Drawing Board. In: *East European Constitutional Review* 2 (1), S. 21–25.
- Holmes, Stephen (1995): Conceptions of Democracy in the Draft Constitutions of Post-Communist Countries. In: Beverly Crawford (Hg.): *Markets, states, and democracy. The political economy of post-communist transformation*. Boulder: Westview Press, S. 71–81.
- Hönnige, Christoph; Kneip, Sascha; Lorenz, Astrid (2011): Formen, Ebenen, Interaktionen - eine erweiterte Analyse des Verfassungswandels. In: Christoph Hönnige, Sascha Kneip und Astrid Lorenz (Hg.): *Verfassungswandel im Mehrebenensystem*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 8–20.
- Immergut, Ellen M. (1998): The Theoretical Core of the New Institutionalism. In: *Politics and Society* 26 (1), S. 5–34.
- Jakab, András (2011): *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. Budapest: HVG Orac Lap- és Könyvkiadó.
- Jakab, András; Sonnevend, Pál (2013): Continuity with Deficiencies: The New Basic Law of Hungary. In: *European Constitutional Law Review* 9 (1), S. 102–138.
- Jenne, Erin K.; Mudde, Cas (2012): Can outsiders help? In: *Journal of Democracy* 23 (3), S. 147–155.
- K. J. T. (1994): Elnökségválasztás előtt az MDF. In: *Népszabadság*, 18.10.1994, S. 4.
- K. J. T. (1996): Alkotmányt most, vagy a jövő évezredben. In: *Népszabadság*, 15.05.1996, S. 4.
- K. J. T.; Zs. A. (1996): Új helyzet az alkotmányozásban. In: *Népszabadság*, 21.12.1996, S. 4.
- Karlsson, Christer (2016): Explaining constitutional change. Making sense of cross-national variation among European Union member states. In: *Journal of European Public Policy* 23 (2), S. 255–275.
- KDNP (2010): Megerősítette együttműködését a Fidesz és a KDNP + Fotók + Szerződés, 21.05.2010. Online verfügbar unter <https://kdn.hu/news/megerositette-egyuttmukoedeset-a-fidesz-es-a-kdn-fotok-szerzodes>, zuletzt geprüft am 01.05.2018.
- Keeler, John T. S. (1993): Opening the Window for Reform: Mandates, Crises, and Extraordinary Policy-Making. In: *Comparative Political Studies* 25 (4), S. 433–486.
- Kéri, J. Tibor (1996a): Horn kitart a nyomozóhivatal mellett. In: *Népszabadság*, 30.04.1996, S. 1.
- Kéri, J. Tibor (1996b): MSZP: Alkotmányozási végszavazást ősszel. In: *Népszabadság* 54, 29.06.1996, S. 1.
- Kéri, J. Tibor (1996c): Az ipar és a privatizáció Suchmané? In: *Népszabadság*, 28.08.1996, S. 1.
- King, Gary; Keohane, Robert O.; Verba, Sidney (1994): *Designing social inquiry. Scientific inference in qualitative research*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kis, János (1994): A rendszerváltást lezáró alkotmány. In: *Népszabadság*, 19.08.1994, S. 25.

Kis, János (2012): From the 1989 Constitution to the 2011 Fundamental Law. In: Gábor Attila Tóth (Hg.): Constitution for a disunited nation. On Hungary's 2011 fundamental law. Budapest, New York: Central European University Press, S. 1–21.

Kitschelt, Herbert (1992): The Formation of Party Systems in East Central Europe. In: *Politics and Society* 20 (1), S. 7–50.

Klein, Claude; Sajó, András (2012): Constitution-making: process and substance. In: Michel Rosenfeld und András Sajó (Hg.): The Oxford handbook of comparative constitutional law. 1. Aufl. Oxford: Oxford University Press, S. 419–441.

Knight, Jack (1997): Institutionen und gesellschaftlicher Konflikt. Tübingen: Mohr Siebeck (Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, Bd. 99).

Knight, Jack (1998): Models, Interpretations, and Theories. Constructing Explanations of Institutional Emergence and Change. In: Jack Knight und Itai Sened (Hg.): Explaining social institutions. 1. Aufl. Ann Arbor: University of Michigan Press, S. 95–119.

Koning, Edward Anthony (2016): The three institutionalisms and institutional dynamics. Understanding endogenous and exogenous change. In: *Journal of Public Policy* 36 (04), S. 639–664.

Köppl, Stefan (2003a): Italien, Transition ohne Reform? Gescheiterte Anläufe zur Verfassungsreform 1983-1998 im Vergleich. Stuttgart: Ibidem-Verlag.

Köppl, Stefan (2003b): Vergebliches Bemühen um Veränderung: Gescheiterte Anläufe zur Reform der italienischen Verfassung. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 34 (2), S. 310–329.

Köppl, Stefan (2007): Zur vergleichenden Analyse von Verfassungsreformprozessen. Konzeptionelle Überlegungen. In: Klaus Dieter Wolf (Hg.): Staat und Gesellschaft - fähig zur Reform? 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, 23), S. 77–95.

Kormány (2010): Szaktekintélyek az új alkotmányért, 04.06.2010. Online verfügbar unter <http://2010-2014.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/szaktekintelyek-az-uj-alkotmanyert>, zuletzt geprüft am 21.02.2018.

Kormány (2012): Kiállítás köszönti a hatálybalépést. 2012. január 9. Orbán Viktor beszéde a Hősök, szentek, királyok – A magyar történelem képei és emlékei című kiállítás megnyitóján, Budapesten. Online verfügbar unter <http://2010-2014.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/kiallitas-koszonti-a-hatalybalapest>, zuletzt aktualisiert am 18.06.2018.

Körösényi, András (2015a): A magyar demokrácia három szakasza és az Orbán-rezsim. In: András Körösényi (Hg.): A magyar politikai rendszer-egyedszázad után. Budapest: Osiris; MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, S. 401–422.

Körösényi, András (2015b): Alkotmányozás és Alaptörvény. In: András Körösényi (Hg.): A magyar politikai rendszer-egyedszázad után. Budapest: Osiris; MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, S. 85–107.

Körösényi, András; Fodor, Gábor G. (2010): Das politische System Ungarns. In: Wolfgang Ismayr (Hg.): Die politischen Systeme Osteuropas. 3., aktualisierte und erw. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 323–372.

- Kovács, György (2011): Ungarns neue Verfassung - In Kraft 1. Januar 2012. In: *Osteuropa Recht* 57 (3), S. 253–261.
- Kovács, Krisztina; Tóth, Gábor Attila (2011): Hungary's Constitutional Transformation. In: *European Constitutional Law Review* 7, S. 183–203.
- Kukorelli, István (2009): A közvetlen demokrácia intézményei Magyarországon. Népszavazások és népi kezdeményezések, 1988-2008. In: Vass László, Sándor Péter und Anna Stumpf (Hg.): Magyarország politikai évtuszdakönyve. Kormányzati rendszer a parlamenti demokráciában. Budapest: DKMKA [u.a.], o.S.
- Küpper, Herbert (2012): Ungarns Verfassung vom 25. April 2011. Einführung, Übersetzung, Materialien. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Küpper, Herbert (2014): Alter Wein in neuen Schläuchen? Die Spielregeln für die Politik in Ungarns alter und neuer Verfassung. In: Ellen Bos (Hg.): Verfassungsgebung in konsolidierten Demokratien. Neubeginn oder Verfall eines politischen Systems? 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Andrássy Studien zur Europaforschung, 13), S. 231–266.
- Lakatos, László (1995): A Magyar Köztársaság új alkotmánya előkészítésének megkezdése. In: Kurtán Sándor, Péter Sándor und László Vass (Hg.): Magyarország politikai évkönyve 1994-ről. Budapest, o.S.
- Landau, David (2013): Abusive Constitutionalism. In: *UC Davis Law Review* 47 (1), S. 189–260.
- Lang, Kai-Olaf (2015): Innen-, außen- und wirtschaftspolitische Setzungen des „Systems Orbán“. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 65 (47-48), S. 17–24.
- Láposy, Attila; Szajbély, Katalin (2012): Az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek alkotmányosságáról. In: *Közjogi Szemle* 5 (2), S. 1–9.
- Lauth, Hans-Joachim; Pickel, Gert; Pickel, Susanne (2015): Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft. Eine Einführung. 2., aktualisierte Aufl. Wiesbaden: Springer VS (Grundwissen Politik, 60).
- Lengyel, György; Ilonszki, Gabriella (2009): Válaszúton: Konzolidált vagy színlelt demokrácia? In: *Politikatudományi Szemle* XVIII (1), S. 7–25.
- Levi, Margaret (1981): The Predatory Theory of Rule. In: *Politics and Society* 10 (4), S. 431–465.
- Levi, Margaret (1990): A Logic of Institutional Change. In: Karen Schweers Cook und Margaret Levi (Hg.): *The Limits of Rationality*. Chicago: University of Chicago Press, S. 402–418.
- Lijphart, Arend (1971): Comparative Politics and the Comparative Method. In: *The American Political Science Review* 65 (3), S. 682–693.
- Lijphart, Arend (2012): Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six countries. New Haven: Yale University Press.
- Lindner, Johannes (2003): Institutional stability and change. Two sides of the same coin. In: *Journal of European Public Policy* 10 (6), S. 912–935.

- Löffler, Tibor (2011): Bukás és feltámadás. Az MDF és a KDNP 2010-ben. In: Péter Sándor und László Vass (Hg.): Magyarország Politikai Évkönyve 2010-ről. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, o.S.
- Lorenz, Astrid (2005): How to Measure Constitutional Rigidity. In: *Journal of Theoretical Politics* 17 (3), S. 339–361.
- Lorenz, Astrid (2010): Verfassungsänderungen in föderalen und unitarischen Demokratien im Vergleich. Befunde einer empirischen Analyse für den Zeitraum 1945 bis 2004. In: Julia von Blumenthal und Stephan Bröckler (Hg.): Föderalismusreform in Deutschland Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH Wiesbaden, S. 13–36.
- Lorenz, Astrid (2013): Demokratisierung in Ostdeutschland. Verfassungspolitische Weichenstellungen in den neuen Ländern und Berlin. Wiesbaden: Springer VS.
- Lorenz, Astrid (2015): Verfassungsgebung. In: Raj Kollmorgen, Hans-Jürgen Wagener und Wolfgang Merkel (Hg.): Handbuch Transformationsforschung. Wiesbaden: Springer VS, S. 755–760.
- Lorenz, Astrid; Seemann, Wenke (2009): Verfassungspolitische Konjunkturzyklen? Überlegungen zur Wirkungsweise konstitutioneller Rigidität. In: Susumu Shikano (Hg.): Jahrbuch für Handlungs- und Entscheidungstheorie. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 55–86.
- Lowndes, Vivien; Roberts, Mark (2013): Why institutions matter. The new institutionalism in political science. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Lutz, Donald S. (1995): Toward a Theory of Constitutional Amendment. In: Sanford Levinson (Hg.): Responding to imperfection. The theory and practice of constitutional amendment. Princeton: Princeton University Press, S. 237–274.
- M., László Ferenc (2010): A kormányfőbuktatás is téma az új alkotmány alapozói között. In: *Origo.hu*, 15.07.2010. Online verfügbar unter <http://www.origo.hu/itthon/20100714-az-uj-alkotmany-koncepciojan-dolgoznak-a-miniszterelnok-tanacsadoi.html>, zuletzt geprüft am 04.01.2019.
- Magyar Nemzet (1994): Az alkotmányozás nem „kétharmados kérdés“. In: *Magyar Nemzet*, 17.06.1994, S. 4.
- Magyar Nemzet (1995a): Hangsúlyváltás a programban. In: *Magyar Nemzet*, 20.03.1995, S. 5.
- Magyar Nemzet (1995b): Vita a határidőkről. In: *Magyar Nemzet*, 03.05.1995, S. 5.
- Magyar Nemzet (1996a): A baloldaliságot hiányolták az alkotmánykonceptióból. In: *Magyar Nemzet*, 29.06.1996 (151), S. 1.
- Magyar Nemzet (1996b): Horn Gyula bírálta az alkotmánykonceptiót. In: *Magyar Nemzet*, 02.07.1996, S. 1.
- Mahoney, James; Thelen, Kathleen Ann (2010): A Theory of Gradual Institutional Change. In: James Mahoney und Kathleen Ann Thelen (Hg.): Explaining institutional change. Ambiguity, agency, and power. Cambridge, New York: Cambridge University Press, S. 1–37.

- makai (1996): “Mert most mi vagyunk” (Földes György, az MSZP elnökségi tagja). In: *Magyar Narancs*, 18.07.1996. Online verfügbar unter https://magyarnarancs.hu/bel-pol/mert_most_mi_vagyunk_foldes_gyorgy_az_mszp_elnoksegi_tagja-63463, zuletzt geprüft am 04.01.2019.
- March, James G.; Olsen, Johan P. (1984): The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. In: *American Political Science Review* 78, S. 734–749.
- Martin, Shane; Rasch, Bjorn Erik (2013): Political Parties and Constitutional Change. In: Wolfgang C. Müller und Hanne Marthe Narud (Hg.): *Party Governance and Party Democracy*. Festschrift to Kaare Strøm. New York, NY, Heidelberg [u.a.]: Springer, S. 205–229.
- Mayntz, Renate (2002): Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen. In: Renate Mayntz (Hg.): *Akteure - Mechanismen - Modelle. Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen*. Frankfurt/Main [u.a.]: Campus-Verlag (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, 42), S. 7–43.
- McWhinney, Edward (1981): *Constitution-making. Principles, process, practice*. Toronto, Buffalo: University of Toronto Press.
- Merényi, Miklós (1990): Köztársasági elnökjelöltek. In: Sándor Kurtán, Péter Sándor und László Vass (Hg.): *Magyarország politikai évkönyve 1989-ről*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, o.S.
- Merkel, Wolfgang (Hg.) (1996): *Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie*. Opladen: Leske + Budrich.
- Merkel, Wolfgang (2007): Gegen alle Theorie? Die Konsolidierung der Demokratie in Ostmitteleuropa. In: *Politische Vierteljahresschrift* 48 (3), S. 413–433.
- Merkel, Wolfgang (2010): *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Merkel, Wolfgang; Sanschneider, Eberhard; Segert, Dieter (1996): Die Institutionalisierung der Demokratie. In: Wolfgang Merkel (Hg.): *Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie*. Opladen: Leske + Budrich, S. 9–36.
- Miklósi, Gábor (2011): Sólyom: Az alkotmányozáshoz kevés a kormánytöbbség. In: *index.hu*, 21.03.2011. Online verfügbar unter https://index.hu/belfold/2011/03/21/solyom_az_alkotmanyozashoz_keves_a_kormanytobbseg/, zuletzt geprüft am 12.06.2018.
- Moe, Terry M. (1990): Political Institutions: The Neglected Side of the Story. In: *Journal of Law, Economics & Organization* 6 (Special Issue), S. 213–253.
- Moe, Terry M. (2005): Power and Political Institutions. In: *Perspectives on Politics* 3 (2), S. 215–233.
- moldoványi (1995a): Korrekt alaptörvényt. In: *Magyar Nemzet*, 22.03.1995, S. 5.
- moldoványi (1995b): Az MSZP módosítja programját. In: *Magyar Nemzet*, 25.03.1995, S. 5.
- moldoványi (1995c): Önkorlátozást vállalt a koalíció. In: *Magyar Nemzet*, 05.05.1995.
- moldoványi (1996): Időt húz az ellenzék - vélik a koalíció alkotmányozási szakértői. In: *Magyar Nemzet*, 22.05.1996, S. 5.
- MTI/Ungarische Nachrichtenagentur (2010a): Pálinkás: egyszerű, szerethető alkotmányra van szükség. In: *hvg online*, 13.07.2010. Online verfügbar unter

- http://hvg.hu/itthon/20100713_palinkas_jozsef_alkotmany#rss?utm_source=mandiner&utm_medium=link&utm_campaign=mandiner_201701, zuletzt geprüft am 01.05.2018.
- MTI/Ungarische Nachrichtenagentur (2010b): Az MSZP is kiszáll az alkotmány-előkészítési munkából. In: *hvg online*, 26.10.2010. Online verfügbar unter https://hvg.hu/itthon/20101026_alkotmany_mszp_kiszall, zuletzt geprüft am 28.02.2020.
- MTI/Ungarische Nachrichtenagentur (2010c): Pálincás József: jövő áprilisban lehet új alkotmány. In: *delmagyar.hu*, 09.11.2010. Online verfügbar unter http://www.delmagyar.hu/belfold_hirek/palinkas_jozsef_jovo_aprilisban_lehet_uj_alkotmany/2187933/, zuletzt geprüft am 01.05.2018.
- Murphy, Walter F. (1993): Constitutions, Constitutionalism, and Democracy. In: Douglas Greenberg, Stanley N. Katz, Melanie Beth Oliviero und Steven C. Wheatley (Hg.): *Constitutionalism and democracy. Transitions in the contemporary world*. New York [u.a.]: Oxford University Press, S. 3–25.
- Nagy, Krisztina; Polyák, Gábor (2011): Die neuen Mediengesetze in Ungarn. Kritische Betrachtung von Normen und Praxis. In: *Osteuropa-Recht* 57 (3), S. 262–273.
- Nemzeti Konzultáció 2011: Állampolgári kérdőív az Alaptörvényről. 2011. április 3. Online verfügbar unter <http://docplayer.hu/15541583-Allampolgari-kerdoiv-az-alaptorvenyrol-2011-aprilis-3.html>, zuletzt geprüft am 22.05.2018.
- Népszabadság (1994a): Pető: Csak egyenrangú partnerként. In: *Népszabadság*, 21.04.1994, S. 4.
- Népszabadság (1994b): A szabaddemokraták kritikusak, de hűek a koalícióhoz. In: *Népszabadság*, 24.10.1994.
- Népszabadság (1996a): Vastagh Pál szerint zátonyra futhat az alkotmányozás. In: *Népszabadság*, 20.05.1996, S. 4.
- Népszabadság (1996b): Váratlan fordulat az alkotmányozásban. In: *Népszabadság*, 28.06.1996, S. 1.
- Népszabadság (1996c): Horn: Az alkotmánymódosítás több pontjával nem értett egyet az MSZP. In: *Népszabadság*, 02.07.1996, S. 1.
- Népszabadság (1996d): MSZP-munkabizottság az alkotmánykonceptió átdolgozására. In: *Népszabadság*, 04.07.1996, S. 4.
- Népszabadság (1997): Alkotmányozási moratórium: az MSZP felmondja. In: *Népszabadság*, 09.05.1997, S. 1.
- Nohlen, Dieter; Kasapović, Mirjana (1996): *Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa. Genese, Auswirkungen und Reform politischer Institutionen*. Opladen: Leske und Budrich.
- North, Douglass C. (1998): Five Propositions about Institutional Change. In: Jack Knight und Itai Sened (Hg.): *Explaining social institutions*. 1. Aufl. Ann Arbor: University of Michigan Press, S. 15–26.
- North, Douglass Cecil (1992): *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*. Tübingen: Mohr (Einheit der Gesellschaftswissenschaften, 76).
- Ondré, Péter (2012): Viribus unitis? Szoros pártközi együttműködések itthon és másutt. In: *Politikatudományi Szemle* XXI (3), S. 117–142.

- Origo (2011): „Nem azt állítjuk, hogy az állam nem működik“ - interjú az alkotmányról Szájer Józseffel. In: *Origo.hu*, 10.03.2011. Online verfügbar unter <http://www.origo.hu/itthon/20110310-interju-az-alkotmanyrol-szajer-jozseffel.html>, zuletzt geprüft am 04.02.2019.
- Ostrom, Elinor (1986): An agenda for the study of institutions. In: *Public Choice* 48 (1), S. 3–25.
- Pech, Laurent; Scheppele, Kim Lane (2017): Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU. In: *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 19, S. 3–47.
- Peters, B. Guy (2005): Institutional theory in political science. The ‘new institutionalism’. 2. Aufl. London, New York: Continuum.
- Pető, Iván (1995): Az MSZP-SZDSZ kormánykoalíció 1. In: Kurtán Sándor, Péter Sándor und László Vass (Hg.): Magyarország politikai évkönyve 1994-ről. Budapest, o.S.
- Pierson, Paul (2000): The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change. In: *Governance* 13 (4), S. 475–499.
- Pócza, Kálmán (2012a): Alkotmányozás Magyarországon és az Egyesült Királyságban. In: *Kommentár* (5). Online verfügbar unter http://kommentar.info.hu/iras/2012_5/alkotmanyozas_magyarorszagon_es_az_egyesult_kiralysagban, zuletzt geprüft am 04.02.2018.
- Pócza, Kálmán (2012b): Alkotmányozási eljárások összehasonlító elemzése. In: András Jakab und András Körösenyi (Hg.): Alkotmányozás Magyarországon és máshol. Politikatudományi és alkotmányjogi megközelítések. Budapest: mtatkpti [u.a.], S. 118–146.
- Pogany, Istvan (1993): Constitutional Reform in Central and Eastern Europe: Hungary’s Transition to Democracy. In: *International and Comparative Law Quarterly* 42 (April), S. 332–355.
- Priebus, Sonja (2016): Hungary. In: Anna Fruhstorfer und Michael Hein (Hg.): Constitutional politics in Central and Eastern Europe. From post-socialist transition to the reform of political systems. Wiesbaden: Springer VS, S. 101–143.
- Priebus, Sonja; Lorenz, Astrid (2015): Strategische Institutionenpolitik. Inhalte, Effekte und Risiken der Parlamentsreformen in Ungarn seit 2010. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 46 (2), S. 292–309.
- Przeworski, Adam; Teune, Henry (1985): The Logic of Comparative Social Inquiry. 3. Aufl. Malabar: Robert E. Krieger.
- Raadt, Jasper de (2009): Contested Constitutions. Legitimacy of Constitution-making and Constitutional Conflict in Central Europe. In: *East European Politics and Societies* 23 (3), S. 315–338.
- Rádai, Eszter (2017): “Ez csak afféle Patyomkin-építmény”. Interjú Szabó Máté Dániellel, a Társaság a Szabadságjogokért szakmai igazgatójával. In: *Élet és Irodalom* LXI, 21.04.2017 (16).
- Ragin, Charles C. (2014): The comparative method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies. [New ed.]. Berkeley, California: University of California Press.
- Rasch, Bjorn Erik; Congleton, Roger D. (2006): Amendment Procedures and Constitutional Stability. In: Roger D. Congleton und Birgitta Swedenborg (Hg.): Democratic constitutional design and public policy. Analysis and evidence. Cambridge, Mass: MIT Press, S. 319–342.

- Ripp, Zoltán (1995): Szabad Demokraták. Történeti vázlat a Szabad Demokraták Szövetségének politikájáról (1988-1994). Budapest: Napvilág Kiadó.
- Rohlfing, Ingo (2009): Vergleichende Fallanalysen. In: Susanne Pickel, Detlef Jahn, Hans-Joachim Lauth und Gert Pickel (Hg.): Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 133–151.
- Romsics, Ignác (2010): Magyarország története a XX. században. 4. korr. und erw. Aufl. Budapest: Osiris.
- Rüb, Friedbert W. (1996a): Die Herausbildung politischer Institutionen in Demokratisierungsprozessen. In: Wolfgang Merkel (Hg.): Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung, Bd. 1. 2. Aufl. Opladen: Leske + Budrich, S. 111–140.
- Rüb, Friedbert W. (1996b): Zur Funktion und Bedeutung politischer Institutionen in Systemwechselprozessen. Eine vergleichende Betrachtung. In: Wolfgang Merkel (Hg.): Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie. Opladen: Leske + Budrich, S. 37–72.
- Rüb, Friedbert W. (2001): Schach dem Parlament! Regierungssysteme und Staatspräsidenten in den Demokratisierungsprozessen Osteuropas. 1. Aufl. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Rupnik, Jacques (1995): The Post-Totalitarian Blues. In: *Journal of Democracy* 6 (2), S. 365–377.
- Rupnik, Jacques (2016): Surging Illiberalism in the East. In: *Journal of Democracy* 27 (4), S. 77–78.
- S. N. (1995a): Nyugodt alkotmányozást. In: *Magyar Nemzet*, 14.02.1995, S. 5.
- S. N. (1995b): A Fidesz erőpolitikával vádolja a kabinetet. In: *Magyar Nemzet*, 23.03.1995, S. 4.
- Sadurski, Wojciech (2018): How Democracy Dies (in Poland). A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding. Sidney Law School Research Paper No. 18/01. Online verfügbar unter https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3103491, zuletzt geprüft am 19.08.2018.
- Scharpf, Fritz W. (1988): The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. In: *Public Administration* 66 (3), S. 239–278.
- Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske + Budrich.
- Scheppele, Kim Lane (2013): The Rule of Law and the Frankenstate. Why Governance Checklists Do Not Work. In: *Governance* 26 (4), S. 559–562.
- Schultze, Rainer-Olaf (1997): Verfassungsreform als Prozeß. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 28 (3), S. 502–520.
- Sedelmeier, Ulrich (2016): Political safeguards against democratic backsliding in the EU. The limits of material sanctions and the scope of social pressure. In: *Journal of European Public Policy* 24 (3), S. 337–351.
- Sened, Itai (1991): Contemporary Theory of Institutions in Perspective. In: *Journal of Theoretical Politics* 3 (4), S. 379–402.

- Sereg, András (1995a): Késésben az Országgyűlés. Elakadhat az alkotmányozási folyamat? In: *Népszabadság*, 11.02.1995, S. 4.
- Sereg, András (1995b): Fordulat az alkotmányozásban. In: *Népszabadság*, 16.02.1995, S. 4.
- Sereg, András (1995c): Néhány hónapot késhet az alkotmányozás. In: *Népszabadság*, 21.03.1995, S. 4.
- Shepsle, Kenneth A. (1989): Studying Institutions. Some Lessons from the Rational Choice Approach. In: *Journal of Theoretical Politics* 1 (2), S. 131–147.
- Shepsle, Kenneth A. (2006): Rational Choice Institutionalism. In: R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder und Bert A. Rockman (Hg.): *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford, New York: Oxford University Press, S. 23–38.
- Sieberer, Ulrich (2007): „Aber könnte es nicht sein, dass...?“. Die Auswahl unabhängiger Variablen in X- und Y-zentrierten Forschungsdesigns. In: Thomas Gschwend und Frank Schimelfennig (Hg.): *Forschungsdesign in der Politikwissenschaft. Probleme - Strategien - Anwendungen*. Frankfurt [u.a.]: Campus-Verlag (Mannheimer Jahrbuch für europäische Sozialforschung, Bd. 11), S. 253–279.
- Siewert, Markus B. (2017): Process tracing. In: Sebastian Jäckle (Hg.): *Neue Trends in den Sozialwissenschaften. Innovative Techniken für qualitative und quantitative Forschung*. 1. Aufl. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH; Springer VS, S. 239–271.
- Simeon, Richard (2009): Constitutional Design and Change in Federal Systems: Issues and Questions. In: *Publius: The Journal of Federalism* 39 (2), S. 241–261.
- Smuk, Péter (2011): Magyar közjog és politika, 1989-2011. A harmadik Magyar Köztársaság alkotmány- és parlamentarizmustörténete. Budapest: Osiris Kiadó.
- Somogyvári, István (1997): Alkotmányozás Magyarországon, 1996. In: Sándor Kurtán, Péter Sándor und László Vass (Hg.): *Magyarország politikai évkönyve 1996-ról*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, o.S.
- Somogyvári, István (1998): Alkotmányozás Magyarországon, 1997. In: Sándor Kurtán, Péter Sándor und László Vass (Hg.): *Magyarország politikai évkönyve 1997-ről*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, o.S.
- Somogyvári, István (2009): Magyar alkotmányozás 1988-2008. In: Vass László, Sándor Péter und Anna Stumpf (Hg.): *Magyarország politikai évhuzadkönyve. Kormányzati rendszer a parlamenti demokráciában*. Budapest: DKMKA [u.a.], o.S.
- Stacey, Jeffrey; Rittberger, Berthold (2003): Dynamics of formal and informal institutional change in the EU. In: *Journal of European Public Policy* 10 (6), S. 858–883.
- Stanger, Allison (2004): How Important are New Constitutions for Democratic Consolidation? Lessons from the Post-communist States. In: *Democratization* 11 (3), S. 1–26.
- Steffani, Winfried (1983): Zur Unterscheidung parlamentarischer und präsidentieller Regierungssysteme. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 14 (3), S. 390–401.
- sümegei (1995): Fordulat szükséges. In: *Magyar Nemzet*, 26.01.1995, S. 5.
- Szarvas, László (1998): Sok mozgás közben helybejárás - pártfrakciók ,97. In: Sándor Kurtán, Péter Sándor und László Vass (Hg.): *Magyarország politikai évkönyve 1997-ről*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány.

- Szikinger, István (2001): Hungary's Pliable Constitution. In: Jan Zielonka und Alex Pravda (Hg.): *Democratic consolidation in Eastern Europe*. Oxford: Oxford University Press, S. 406–430.
- Szűcs, Zoltán Gábor (2012): Az alkotmányosság diskurzusai. Esettanulmány a 1994-1998 közötti alkotmányozási kísérletről. In: András Jakab und András Körösenyi (Hg.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol*. Politikatudományi és alkotmányjogi megközelítések. Budapest: mtatkpti [u.a.], S. 240–255.
- Thelen, Kathleen Ann (1999): Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: *Annual Review of Political Science* 2, S. 369–404.
- Tölgyessy, Péter (2006): Túlterhelt demokrácia. Mi a baj a magyar politikával? És hogyan (nem) lehet rajta segíteni? In: Csaba Gombár (Hg.): *Túlterhelt demokrácia*. Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk. Budapest: Századvég, S. 109–145.
- Tordai, Csaba (1998): A Társadalmi Szerződéstől az Alkotmánybíróság határozataig. In: *Politikatudományi Szemle* VII (4), S. 61–85.
- Tóth, Gábor Attila (Hg.) (2012): *Constitution for a disunited nation. On Hungary's 2011 fundamental law*. Budapest, New York: Central European University Press.
- Trócsányi, László (2011): Magyarország alaptörvényének létrejötte és az alaptörvény vitatott rendelkezései. In: *Kommentár* (4). Online verfügbar unter http://www.kommentar.info.hu/iras/2011_4/magyarorszag_alaptorvenyenek_letrejte_es_az_alaptorveny_vitatott_rendelkezesei, zuletzt geprüft am 04.01.2019.
- Trócsányi, László (2014): *Az alkotmányozás dilemmái*. Alkotmányos identitás és európai integráció. Budapest: hvg orac Lap- és Könyvkiadó Kft.
- Tsebelis, George (1990): *Nested games. Rational choice in comparative politics*. Berkeley: University of California Press (California series on social choice and political economy, 18).
- Tsebelis, George (2002): *Veto players. How political institutions work*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Vilusz, Antónia (1998): Az igazságszolgáltatás reformját megalapozó 1997. évi törvények. In: Sándor Kurtán, Péter Sándor und László Vass (Hg.): *Magyarország politikai évkönyve 1997-ről*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, o.S.
- Vorländer, Hans (2009): *Die Verfassung. Idee und Geschichte*. 3., Aufl. München: C.H. Beck (Beck'sche Reihe, 2116).
- Weaver, R. Kent (2000): The Politics of Constitutional Reform in Canada and the United States. In: Rainer-Olaf Schultze und Roland Sturm (Hg.): *The Politics of Constitutional Reform in North America. Coping with New Challenges*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 47–81.
- Weingast, Barry R. (1996): Political Institutions: Rational Choice Perspectives. In: Robert E. Goodin und Hans-Dieter Klingemann (Hg.): *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, S. 167–190.
- Widner, Jennifer (2008): Constitution Writing in Post-conflict Settings: An Overview. In: *William & Mary Law Review* 49, S. 1513–1541.

Windhoff-Héritier, Adrienne (1991): Institutions, Interests, and Political Choice. In: Roland Czada und Adrienne Windhoff-Héritier (Hg.): Political choice. Institutions, rules, and the limits of rationality. Boulder, Colorado, Frankfurt am Main: Westview; Campus Verlag, S. 27–52.

Windhoff-Héritier, Adrienne (2007): Explaining institutional change in Europe. Oxford, New York: Oxford University Press.

Zeller, Judit (2013): Nichts ist so beständig...Die jüngsten Novellen des Grundgesetzes Ungarns im Kontext der Entscheidungen des Verfassungsgerichts. In: *Osteuropa-Recht* 59 (3), S. 307–325.

Zielonka, Jan; Pravda, Alex (Hg.) (2001): Democratic consolidation in Eastern Europe. Oxford: Oxford University Press.

Zs. A. (1995): Az MSZP 1996 közepéig új alkotmányt szeretne. In: *Népszabadság*, 11.04.1995, S. 4.

Primärquellen

A Magyar Köztársaság Kormánya (1994): A Magyar Köztársaság Kormányának Programja 1994-1998. 1994. július 8. Budapest.

Alkotmányelőkészítő Bizottság, AEB/1/1997. Die Verfassung der Republik Ungarn, 07.01.1997. [A Magyar Köztársaság Alkotmánya]. In: István Somogyvári (1998): Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai. 1994-1998. I-II. Budapest: Parlamenti Módszertani Iroda, S. 997-1056.

Alkotmányelőkészítő Bizottság, AEB/17/2/1998. Die Verfassung der Republik Ungarn, 10.03.1998. [A Magyar Köztársaság Alkotmánya]. In: István Somogyvári (1998): Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai. 1994-1998. I-II. Budapest: Parlamenti Módszertani Iroda, S. 1057-1119.

Alkotmányelőkészítő Bizottság, AEB/210/2010. Teilkonzept der Arbeitsgruppe III „Regierungssystem und Machtausübung“, 19.10.2010. Online verfügbar unter <http://www.parlament.hu/biz39/aeb/resz/iii.pdf>, zuletzt geprüft am 25.01.2019.

Alkotmányelőkészítő Bizottság, Protokoll vom 22.06.1995. Online verfügbar unter http://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOC-CHOICE=497618.xml&dvs=1548347013682~546&locale=de_DE&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&div-Type=&usePid1=true&usePid2=true, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmányelőkészítő Albizottság (AEAB), Protokoll vom 26.06.1995. Online verfügbar unter http://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOC-CHOICE=497626.xml&dvs=1582730169212~251&locale=de_DE&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&div-Type=&usePid1=true&usePid2=true, zuletzt geprüft am 26.02.2020.

Alkotmányelőkészítő Bizottság, Protokoll vom 28.06.1995. Online verfügbar unter http://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOC-CHOICE=497620.xml&dvs=1582730265294~464&locale=de_DE&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&div-Type=&usePid1=true&usePid2=true, zuletzt geprüft am 26.02.2020.

Alkotmányelőkészítő Albizottság (AEAB), Protokoll vom 28.09.1995. Online verfügbar unter http://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOC-CHOICE=497628.xml&dvs=1548347071249~753&locale=de_DE&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&div-Type=&usePid1=true&usePid2=true, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmányelőkészítő Bizottság, Protokoll vom 12.10.1995. Online verfügbar unter http://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOC-CHOICE=492676.xml&dvs=1548347141849~885&locale=de_DE&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&div-Type=&usePid1=true&usePid2=true, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmányelőkészítő Bizottság, Protokoll vom 26.10.1995. Online verfügbar unter http://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOC-CHOICE=492683.xml&dvs=1548347175472~393&locale=de_DE&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&div-Type=&usePid1=true&usePid2=true, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmányelőkészítő Bizottság, Protokoll vom 16.11.1995. Online verfügbar unter http://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOC-CHOICE=492686.xml&dvs=1548347209129~718&locale=de_DE&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&div-Type=&usePid1=true&usePid2=true, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmányelőkészítő Bizottság, Protokoll vom 14.12.1995. Online verfügbar unter http://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOC-CHOICE=494438.xml&dvs=1548347236716~738&locale=de_DE&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&div-Type=&usePid1=true&usePid2=true, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmányelőkészítő Bizottság, Protokoll vom 20.12.1995. Online verfügbar unter http://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOC-CHOICE=494439.xml&dvs=1548347258738~557&locale=de_DE&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&div-Type=&usePid1=true&usePid2=true, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmányelőkészítő Bizottság, Protokoll vom 11.01.1996. Online verfügbar unter http://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOC-CHOICE=494446.xml&dvs=1548347286434~352&locale=de_DE&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&div-Type=&usePid1=true&usePid2=true, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmányelőkészítő Bizottság, Protokoll vom 16.01.1996. Online verfügbar unter <http://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOC->

CHOICE=494450.xml&dvs=1548347317478~363&locale=de_DE&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&div-Type=&usePid1=true&usePid2=true, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmányelőkészítő Bizottság, Protokoll vom 17.01.1996. Online verfügbar unter http://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOC-CHOICE=494451.xml&dvs=1548347344478~934&locale=de_DE&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&div-Type=&usePid1=true&usePid2=true, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmányelőkészítő Bizottság, Protokoll vom 18.01.1996. Online verfügbar unter http://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOC-CHOICE=494449.xml&dvs=1548347366087~195&locale=de_DE&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&div-Type=&usePid1=true&usePid2=true, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmányelőkészítő Bizottság, Protokoll vom 21.02.1996. Online verfügbar unter http://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOC-CHOICE=494448.xml&dvs=1548347416740~4&locale=de_DE&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&div-Type=&usePid1=true&usePid2=true, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmányelőkészítő Bizottság, Protokoll vom 13.03.1996. Online verfügbar unter http://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOC-CHOICE=494459.xml&dvs=1548347455282~255&locale=de_DE&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&div-Type=&usePid1=true&usePid2=true, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmányelőkészítő Bizottság, Protokoll vom 20.03.1996. Online verfügbar unter http://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOC-CHOICE=494458.xml&dvs=1548347536666~289&locale=de_DE&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&div-Type=&usePid1=true&usePid2=true, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmányelőkészítő Bizottság, Protokoll vom 21.03.1996. Online verfügbar unter http://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOC-CHOICE=494460.xml&dvs=1548347715332~262&locale=de_DE&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&div-Type=&usePid1=true&usePid2=true, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmányelőkészítő Bizottság, Protokoll vom 27.03.1996. Online verfügbar unter http://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOC-CHOICE=494461.xml&dvs=1548347750947~860&locale=de_DE&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&div-Type=&usePid1=true&usePid2=true, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmányelőkészítő Bizottság, Protokoll vom 24.04.1996. Online verfügbar unter http://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOC-CHOICE=494466.xml&dvs=1548347791196~196&locale=de_DE&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&div-Type=&usePid1=true&usePid2=true, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmányelőkészítő Bizottság, Protokoll vom 11.06.1996. Online verfügbar unter http://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOC-CHOICE=492692.xml&dvs=1548347818245~166&locale=de_DE&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&div-Type=&usePid1=true&usePid2=true, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmányelőkészítő Bizottság, Protokoll vom 12.06.1996. Online verfügbar unter http://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOC-CHOICE=492688.xml&dvs=1548347844456~71&locale=de_DE&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&div-Type=&usePid1=true&usePid2=true, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmányelőkészítő Bizottság, Protokoll vom 13.06.1996. Online verfügbar unter http://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOC-CHOICE=492696.xml&dvs=1548347884172~686&locale=de_DE&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&div-Type=&usePid1=true&usePid2=true, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmányelőkészítő Bizottság, Protokoll vom 17.06.1996. Online verfügbar unter http://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOC-CHOICE=492702.xml&dvs=1548347913796~832&locale=de_DE&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&div-Type=&usePid1=true&usePid2=true, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmányelőkészítő Bizottság, Protokoll vom 21.06.1996. Online verfügbar unter http://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOC-CHOICE=492699.xml&dvs=1548347940799~613&locale=de_DE&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&div-Type=&usePid1=true&usePid2=true, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmányelőkészítő Bizottság, Protokoll vom 02.07.1996. Online verfügbar unter http://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOC-CHOICE=492703.xml&dvs=1548347966916~417&locale=de_DE&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&div-Type=&usePid1=true&usePid2=true, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmányelőkészítő Bizottság, Protokoll vom 12.09.1996. Online verfügbar unter http://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOC-CHOICE=492698.xml&dvs=1548348032260~721&locale=de_DE&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&div-Type=&usePid1=true&usePid2=true, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmányelőkészítő Albizottság (AEAB), Protokoll vom 17.09.1996. Online verfügbar unter http://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOC-CHOICE=492706.xml&dvs=1548348058765~90&locale=de_DE&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&div-Type=&usePid1=true&usePid2=true, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmányelőkészítő Bizottság, Protokoll vom 19.09.1996. Online verfügbar unter <http://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOC->

CHOICE=492712.xml&dvs=1548348092960~47&locale=de_DE&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&div-Type=&usePid1=true&usePid2=true, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmányelőkészítő Bizottság, Protokoll vom 03.10.1996. Online verfügbar unter http://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOC-CHOICE=492708.xml&dvs=1548348113411~306&locale=de_DE&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&div-Type=&usePid1=true&usePid2=true, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmányelőkészítő Bizottság, Protokoll vom 24.10.1996. Online verfügbar unter http://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOC-CHOICE=492714.xml&dvs=1548348137049~802&locale=de_DE&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&div-Type=&usePid1=true&usePid2=true, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmányelőkészítő Bizottság, Protokoll vom 31.10.1996. Online verfügbar unter http://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOC-CHOICE=492709.xml&dvs=1548348158247~204&locale=de_DE&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&div-Type=&usePid1=true&usePid2=true, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmányelőkészítő Bizottság, Protokoll vom 28.01.1997. Online verfügbar unter http://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOC-CHOICE=492718.xml&dvs=1548348325781~813&locale=de_DE&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&div-Type=&usePid1=true&usePid2=true, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmányelőkészítő Bizottság, Protokoll vom 26.02.1997. Online verfügbar unter http://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOC-CHOICE=492726.xml&dvs=1548348357128~834&locale=de_DE&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&div-Type=&usePid1=true&usePid2=true, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmányelőkészítő Bizottság, Protokoll vom 12.03.1997. Online verfügbar unter http://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOC-CHOICE=492721.xml&dvs=1548348385002~648&locale=de_DE&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&div-Type=&usePid1=true&usePid2=true, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmányelőkészítő Bizottság, Protokoll vom 18.09.1997. Online verfügbar unter http://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOC-CHOICE=494504.xml&dvs=1548348423500~592&locale=de_DE&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&div-Type=&usePid1=true&usePid2=true, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmányelőkészítő Bizottság, Protokoll vom 09.10.1997. Online verfügbar unter http://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOC-CHOICE=494501.xml&dvs=1548348451961~800&locale=de_DE&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&div-Type=&usePid1=true&usePid2=true, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmányelőkészítő Bizottság, Protokoll vom 26.11.1997. Online verfügbar unter http://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOC-CHOICE=494500.xml&dvs=1548348472488~823&locale=de_DE&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&div-Type=&usePid1=true&usePid2=true, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmányelőkészítő Bizottság, Protokoll vom 29.01.1998. Online verfügbar unter http://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOC-CHOICE=494509.xml&dvs=1548348493172~57&locale=de_DE&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&div-Type=&usePid1=true&usePid2=true, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmányelőkészítő Bizottság, Protokoll vom 04.03.1998. Online verfügbar unter http://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOC-CHOICE=494515.xml&dvs=1582888356891~997&locale=de_DE&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&div-Type=&usePid1=true&usePid2=true, zuletzt geprüft am 28.02.2020.

Alkotmány-előkészítő Bizottság, Protokoll vom 20.07.2010 (AEB-1/2010). Online verfügbar unter <http://www.parlament.hu/biz39/bizjvk39/I005/1007201.pdf>, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmány-előkészítő Bizottság, Protokoll vom 07.09.2010 (AEB-2/2010). Online verfügbar unter <http://www.parlament.hu/biz39/bizjvk39/I005/1009071.pdf>, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmány-előkészítő Bizottság, Protokoll vom 03.11.2010 (AEB-4/2010). Online verfügbar unter <http://www.parlament.hu/biz39/bizjvk39/I005/1011031.pdf>, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmány-előkészítő Bizottság, Protokoll vom 04.11.2010 (AEB-5/2010). Online verfügbar unter <http://www.parlament.hu/biz39/bizjvk39/I005/1011041.pdf>, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmány-előkészítő Bizottság, Protokoll vom 09.11.2010 (AEB-6/2010). Online verfügbar unter <http://www.parlament.hu/biz39/bizjvk39/I005/1011091.pdf>, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmány-előkészítő Bizottság, Protokoll vom 10.11.2010 (AEB-7/2010). Online verfügbar unter <http://www.parlament.hu/biz39/bizjvk39/I005/1011101.pdf>, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmány-előkészítő Bizottság, Protokoll vom 16.11.2010 (AEB-8/2010). Online verfügbar unter <http://www.parlament.hu/biz39/bizjvk39/I005/1011161.pdf>, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmány-előkészítő Bizottság, Protokoll vom 14.12.2010 (AEB-8/2010). Online verfügbar unter <https://www.parlament.hu/documents/static/biz39/bizjvk39/I005/1012141.pdf>, zuletzt geprüft am 28.02.2020.

Alkotmány-előkészítő Bizottság, Protokoll vom 18.02.2011 (AEB-1/2011). Online verfügbar unter <http://www.parlament.hu/biz39/bizjvk39/I005/1102181.pdf>, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmány- és Igazságügyi Bizottság, Protokoll vom 14.05.1997. Online verfügbar unter http://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOC-CHOICE=497352.xml&dvs=1548348606982~432&locale=de_DE&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&div-Type=&usePid1=true&usePid2=true, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottság, Protokoll vom 21.03.2011 (AIÜB-8/2011). Online verfügbar unter <http://www.parlament.hu/documents/static/biz39/bizkv39/AIB/1103211.pdf>, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottság, Protokoll vom 21.03.2011 (AIÜB-10/2011). Online verfügbar unter: <https://www.parlament.hu/documents/static/biz39/bizkv39/AIB/1103291.pdf>, zuletzt geprüft am 03.03.2020.

FKGP (1993): Múltunk, jelenünk, jövőnk. A Független Kisgazda-, Földmunkás és Polgári Párt Programja. Budapest.

Fidesz (1994): Jogos igények. A Fidesz jogpolitikai és jogalkotási programja. 1994. Január. Budapest.

Jobbik (2010): Radikális változás. A Jobbik országgyűlési választási programja a nemzeti örendelkezésért és a társadalmi igazságosságért. Online verfügbar unter: <https://www.jobbik.hu/sites/default/files/jobbik-program2010gy.pdf>, zuletzt geprüft am 26.02.2020.

KDNP (1994): Emberközpontú Társadalmat. Választási Program 1994. Budapest.

MDF (1994): Biztos lépések, nyugodt jövő! Magyar Demokrata Fórum. Program. Budapest.

MSZP (1994): Kihívások és válaszok 1994-1998. Választási program szakmai fejezetek. Budapest.

MSZP; SZDSZ (1995): A Magyar Szocialista Párt és a Szabad Demokraták Szövetsége között létrejött koalíciós megállapodás. In: Sándor Kurtán, Péter Sándor und László Vass (Hg.): Magyarország politikai évkönyve 1994-ről. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, o. S.

Regierungsverordnung Nr. 212/2010 (VII. 1.). Über den Aufgaben- und Kompetenzbereich der einzelnen Minister sowie des das Amt des Ministerpräsidenten leitenden Staatssekretärs [212/2010. (VII. 1.) Kormányrendelet. Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről.] In: Magyar Közlöny Nr. 111, 01.07.2010, S. 21695- 21754.

Ungarische Nationalversammlung (2020a): Abstimmungsergebnisse zu H/2615. Online verfügbar unter https://www.parlament.hu/web/guest/szavazasok-elozo-ciklusbeli-a-datai?p_p_id=hu_parlament_cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_auth=6Nxzxc6W&_hu_parlament_cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcpsql%2Fogy_szav.szav_lap_egy%3Fp_szavdatum%3D1996.06.11.17%3A10%3A54%26p_szavkepv%3DI%26p_szavkpvcso%3DI%26p_ckl%3D35%26p_cms%3DI%26p_osszefuz%3D, zuletzt geprüft am 21.04.2020.

Ungarische Nationalversammlung (2020b): Abstimmungsergebnisse zu H/2729. Online verfügbar unter <https://www.parlament.hu/web/guest/szavazasok-elozo-ciklusbeli-a>

datai?p_p_id=hu_parlament cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_auth=sRe6SPVK&_hu_parlament cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcpql%2Fogy_szav.szav_lap_egy%3Fp_szavdatum%3D1996.12.17.18%3A01%3A15%26p_szavkepv%3DI%26p_szavkpvcop%3DI%26p_ckl%3D35%26p_cms%3DI%26p_osszefuz%3D, zuletzt geprüft am 21.04.2020.

Ungarische Nationalversammlung, H/47. Programm der Nationalen Kooperation, 22.05.2010 [A Nemzeti Együttműködés Programja, 22.05.2010]. Online verfügbar unter <http://www.parlament.hu/irom39/00047/00047.pdf>, zuletzt geprüft am 25.01.2019.

Ungarische Nationalversammlung, H/178. Über die Schaffung eines temporären Ausschusses zur Verfassungsvorbereitung, 02.06.2010 [Az Alkotmányelőkészítő eseti bizottság létrehozásáról]. Online verfügbar unter <http://www.parlament.hu/irom39/00178/00178.pdf>, zuletzt geprüft am 25.01.2019.

Ungarische Nationalversammlung, H/178/3. Änderungsantrag zu H/178 über die Schaffung eines temporären Ausschusses zur Verfassungsvorbereitung, 07.06.2010. [Az Alkotmányelőkészítő eseti bizottság létrehozásáról]. Online verfügbar unter <http://www.parlament.hu/irom39/00178/00178-0003.pdf>, zuletzt geprüft am 25.01.2019.

Ungarische Nationalversammlung, H/2057. Über die Regelungsprinzipien der Verfassung Ungarns, 20.12.2010 [Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről]. Online verfügbar unter <http://www.parlament.hu/irom39/02057/02057.pdf>, zuletzt geprüft am 25.01.2019.

Ungarische Nationalversammlung, H/2057/2. Änderungsantrag zu H/2057, 14.02.2011. Online verfügbar unter <http://www.parlament.hu/irom39/02057/02057-0002.pdf>, zuletzt geprüft am 25.01.2019.

Ungarische Nationalversammlung, H/2057/56. Empfehlung des Ausschusses der Nationalversammlung für Verfassungs-, Justiz- und Verfahrensfragen zur detaillierten Debatte des Parlamentsbeschlusses Nr. H/2057 über die Regelungsprinzipien der Verfassung Ungarns, 18.02.2011 [Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának ajánlása Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről szóló H/2057. számú országgyűlési határozati javaslat részletes vitájához]. Online verfügbar unter <http://www.parlament.hu/irom39/02057/02057-0056.pdf>, zuletzt geprüft am 25.01.2019.

Ungarische Nationalversammlung, H/2252. Über die Regelungsprinzipien der Verfassung der Republik Ungarn, 28.03.1996. [A Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási elveiről]. Online verfügbar unter <http://www.parlament.hu/iromany/fulltext/02252txt.htm>, zuletzt geprüft am 25.01.2019.

Ungarische Nationalversammlung, H/2615. Über die Änderung des Parlamentsbeschlusses Nr. 46/1994. (IX.30.) über die Geschäftsordnung der Republik Ungarn, 03.06.1996 [A Magyar Köztársaság Házasabályáról szóló 46/1994. (IX.30.) OGY. határozat módosításáról]. Online verfügbar unter <http://www.parlament.hu/iromany/02615ir.htm>, zuletzt geprüft am 25.01.2019.

Ungarische Nationalversammlung, H/2729. Über die Änderung des Parlamentsbeschlusses Nr. 46/1994. (IX.30.) über die Geschäftsordnung der Republik Ungarn, 24.06.1996 [A Mag-

yar Köztársaság Hárszabályáról szóló 46/1994. (IX.30.) OGY. határozat módosításáról]. Online verfügbar unter <http://www.parlament.hu/iromany/fulltext/02729txt.htm>, zuletzt geprüft am 25.01.2019.

Ungarische Nationalversammlung, H/3358. Über die Regelungsprinzipien der Verfassung der Republik Ungarn, 31.10.1996. [A Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási elveiről]. Online verfügbar unter <http://www.parlament.hu/iromany/fulltext/03358txt.htm>, zuletzt geprüft am 25.01.2019.

Ungarische Nationalversammlung, H/3358/38. Einheitlicher Entwurf zur Schlussabstimmung über den Parlamentsbeschluss über die Regelungsprinzipien der Verfassung der Republik Ungarn, 11.12.1996. [Egységes javaslat a Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről szóló országgyűlési határozati javaslat zárószavazásához]. Online verfügbar unter <http://www.parlament.hu/iromany/03358/0038txt.htm>, zuletzt geprüft am 25.01.2019.

Ungarische Nationalversammlung, Parlamentsbeschluss Nr. 62/1995 (VI.17). [62/1995. (VI.17.) OGY határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házsszabályáról szóló 46/1994. (IX.30.) OGY határozat módosításáról]. In: István Somogyvári (1998): Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai. 1994-1998. I-II. Budapest: Parlamenti Módszertani Iroda, S. 36

Ungarische Nationalversammlung, Parlamentsbeschluss Nr. 63/1995 (VI.17). Über die Schaffung eines Ausschusses zur Verfassungsvorbereitung [63/1995. (VI.17.) OGY határozat az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő bizottságának létrehozásáról]. In: István Somogyvári (1998): Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai. 1994-1998. I-II. Budapest: Parlamenti Módszertani Iroda, S. 38-39.

Ungarische Nationalversammlung, Parlamentsbeschluss Nr. 47/2010 (VI.29). Über die Schaffung eines temporären Ausschusses zur Verfassungsvorbereitung. [47/2010. (VI. 29.) OGY határozat Az Alkotmányelőkészítő eseti bizottság létrehozásáról. In: Magyar Közlöny Nr. 109, 29.06.2010, S. 21592.

Ungarische Nationalversammlung, Plenarprotokoll vom 22.05.1996. Online verfügbar unter <http://www.parlament.hu/naplo35/178/178tart.htm>, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Ungarische Nationalversammlung, Plenarprotokoll vom 23.05.1996. Online verfügbar unter <http://www.parlament.hu/naplo35/179/179tart.htm>, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Ungarische Nationalversammlung, Plenarprotokoll vom 30.05.1996. Online verfügbar unter <http://www.parlament.hu/naplo35/182/182tart.htm>, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Ungarische Nationalversammlung, Plenarprotokoll vom 05.06.1996. Online verfügbar unter <http://www.parlament.hu/naplo35/185/185tart.htm>, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Ungarische Nationalversammlung, Plenarprotokoll vom 06.06.1996. Online verfügbar unter <http://www.parlament.hu/naplo35/186/186tart.htm>, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Ungarische Nationalversammlung, Plenarprotokoll vom 27.06.1996. Online verfügbar unter <http://www.parlament.hu/naplo35/195/195tart.htm>, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Ungarische Nationalversammlung, Plenarprotokoll vom 20.11.1996. Online verfügbar unter <http://www.parlament.hu/naplo35/228/228tart.htm>, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Ungarische Nationalversammlung, Plenarprotokoll vom 17.12.1996. Online verfügbar unter <http://www.parlament.hu/naplo35/239/239tart.htm>, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Ungarische Nationalversammlung, Plenarprotokoll vom 29.05.2010. Online verfügbar unter http://www.parlament.hu/orszaggyulesi-naplo-elozo-ciklusbeli-a-datai?p_auth=CEFY5uPm&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcplsql%2Fogy_naplo.ul-nap_felszo%3Fp_lista%3DA%26p_nap%3D8%26p_ckl%3D39, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Ungarische Nationalversammlung, Plenarprotokoll vom 07.06.2010. Online verfügbar unter http://www.parlament.hu/orszaggyulesi-naplo-elozo-ciklusbeli-a-datai?p_auth=CEFY5uPm&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcplsql%2Fogy_naplo.naplo_fadat_aktus%3Fp_ckl%3D39%26p_uln%3D12%26p_felsz%3D197%26p_felszig%3D253%26p_aktus%3D36, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Ungarische Nationalversammlung, Plenarprotokoll vom 15.02.2011. Online verfügbar unter http://www.parlament.hu/orszaggyulesi-naplo-elozo-ciklusbeli-a-datai?p_auth=CEFY5uPm&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcplsql%2Fogy_naplo.naplo_fadat_aktus%3Fp_ckl%3D39%26p_uln%3D65%26p_felsz%3D17%26p_felszig%3D55%26p_aktus%3D6, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Ungarische Nationalversammlung, Plenarprotokoll vom 16.02.2011. Online verfügbar unter http://www.parlament.hu/orszaggyulesi-naplo-elozo-ciklusbeli-a-datai?p_auth=CEFY5uPm&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcplsql%2Fogy_naplo.naplo_fadat_aktus%3Fp_ckl%3D39%26p_uln%3D66%26p_felsz%3D1%26p_felszig%3D117%26p_aktus%3D2, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Ungarische Nationalversammlung, Plenarprotokoll vom 28.03.2011. Online verfügbar unter http://www.parlament.hu/orszaggyulesi-naplo-elozo-ciklusbeli-a-datai?p_auth=CEFY5uPm&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcplsql%2Fogy_naplo.naplo_fadat_aktus%3Fp_ckl%3D39%26p_uln%3D80%26p_felsz%3D2%26p_felszig%3D16%26p_aktus%3D3, zuletzt geprüft am 24.01.2019.

Ungarische Nationalversammlung, T/189. Über die Änderung des Gesetzes Nr. XX von 1949, 07.06.2010 [A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról]. Online verfügbar unter <http://www.parlament.hu/irom39/00189/00189.pdf>, zuletzt geprüft am 25.01.2019.

Ungarische Nationalversammlung, T/2340. Über die Änderung des Gesetzes Nr. XX von 1949, 14.02.2011 [A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról]. Online verfügbar unter <http://www.parlament.hu/irom39/02340/02340.pdf>, zuletzt geprüft am 25.01.2019.

Ungarische Nationalversammlung, T/2627. Das Grundgesetz Ungarns, 14.03.2011 [Magyarország Alaptövénye]. Online verfügbar unter <http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf>, zuletzt geprüft am 25.01.2019.

Ungarische Nationalversammlung, T/2628. Die Verfassung der Republik Ungarn, 15.03.2011 [A Magyar Köztársaság Alkotmánya]. Online verfügbar unter <http://www.parlament.hu/irom39/02628/02628.pdf>, zuletzt geprüft am 25.01.2019.

Ungarische Nationalversammlung, T/4300. Über die Änderung des Gesetzes Nr. XX von 1949, 06.05.1997 [A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról]. Online verfügbar unter <http://www.parlament.hu/iromany/fulltext/04300txt.htm>, zuletzt geprüft am 25.01.2019.

Vereinbarung über die Schaffung einer neuen Verfassung vom 04.05.1995 [Megállapodás az új alkotmány megalkotásáról, Budapest, 1995. május 4]. In: István Somogyvári (1998): Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai. 1994-1998. I-II. Budapest: Parlamenti Módszertani Iroda, S. 35.

Vereinbarung über die Änderung der Vereinbarung der Fraktionen vom Juni 1994 [Megállapodás a képviselőcsoportok 1994. júniusi megállapodásának módosításáról, Budapest, 1996. április 16]. In: István Somogyvári (1998): Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai. 1994-1998. I-II. Budapest: Parlamenti Módszertani Iroda, S. 40.

Interviews

Interview mit Péter Hack (SZDSZ), Februar 2016, Budapest.

Interview mit Mihály Bihari (MSZP), Februar 2016, Budapest.

Interview mit István Balsai (1994-98 MDF, 2010/2011 Fidesz), Februar 2016, Budapest.

Schriftliches Interview mit László Salamon (1994-1996 MDF, 1997-98 Fidesz, 2010/2011 KDNP), Mai 2016.

