

Bundesrat und Ständerat. Die föderalistischen Kammern Deutschlands, Österreichs und der Schweiz¹

Von Prof. Dr. René Rhinow, em. Ordinarius für öffentliches Recht an der Universität
Basel

¹ Überarbeitete, stark erweiterte und durch den Vergleich mit dem österreichischen Bundesrat ergänzte Fassung eines Vortrags vom 18. November 2003 an der Universität Konstanz. Ich danke Herrn RA lic.iur. Andreas Reller, LL.M.; Herrn lic.iur. David Reich und Frau lic.iur. Nicole Wälchli - Simon, Assistierende an der Juristischen Fakultät der Universität Basel, für Ihre kompetente Mitarbeit.

Inhaltsübersicht

Die föderalistischen Kammern Deutschlands, Österreichs und der Schweiz: eine Herausforderung für die Demokratie	1
Von Prof. Dr. René Rhinow, em. Ordinarius für öffentliches Recht an der Universität Basel	1
Inhaltsübersicht	2
I. Einleitung	4
II. Bikameralismus im Allgemeinen	7
a. Bikameralismus als Instrument der Gewaltengliederung	7
c. Funktionen Zweiter Kammern	8
1. Qualität der Gesetzgebung	8
2. Optimierung von Machtteilung und Machtausgleich	9
3. Repräsentation der Gliedstaaten	10
d. Zur Logik bikameral-föderalistischer Systeme	11
III. Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen den drei föderativen Verfassungsorganen	13
a. Allgemeines	13
b. Stellung gegenüber anderen Verfassungsorganen	14
1. Stellung gegenüber der Volkskammer	14
2. Stellung gegenüber der Regierung	16
3. Stellung gegenüber der Justiz	18
c. Zusammensetzung der Kammern	19
d. Wahl und Amtsdauer	20
e. Rechtlicher Status der Ratsmitglieder	22
f. Organisation der Räte	22
1. Verhandlungen	22
2. Vermittlungsverfahren	24
IV. Zusammenfassender Vergleich	25
a. Repräsentationsbasis	25
b. Parteipolitik versus föderale Politik?	28
c. Mitregierung im Bund durch die Regierungen der Gliedstaaten	30
V. Reformvorschläge	32
a. Deutscher Bundesrat	32
b. Österreichischer Bundesrat	33
c. Reform des Ständerats	34

d. Prüfungsfragen bei Institutionenreformen 35

VI. Schlussbemerkungen 35

I. Einleitung

Föderalistische Kammern erscheinen in vielem als Inbegriff der bundesstaatlichen Demokratie: In Deutschland, Österreich und der Schweiz setzt sich das Parlament aus zwei Räten zusammen: in Deutschland aus dem Bundestag als sog. Volkskammer² und dem Bundesrat als Länderkammer³, in Österreich aus dem Nationalrat als Volksvertretung⁴ und dem Bundesrat als Ländervertretung⁵ und in der Schweiz aus dem Nationalrat (Volkskammer)⁶ und dem Ständerat als dem Repräsentationsorgan der Kantone⁷. In allen drei Staaten waren oder sind Reformvorhaben im Bereich des Föderalismus im Gange: In Deutschland wird eine Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung angestrebt, die aufgrund einer diagnostizierter Blockademacht des Bundesrates ausgelöst wurde, vorerst nach Arbeiten einer gemeinsamen Kommission aus Bundesrat und Bundestag⁸ zu scheitern schien und unter der Großen Koalition von CDU und SPD zu gelingen scheint. In Österreich liegen Vorschläge vor, die im Rahmen der Arbeiten am Entwurf eines neuen Bundesverfassungsgesetzes ausgearbeitet wurden, vorerst aber nicht weiterverfolgt werden⁹. In der Schweiz gilt die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der

² Art. 38 ff. Grundgesetz (GG) für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949.

³ Art. 50 ff. GG. Das deutsche Bundesverfassungsgericht (BVerfG) verneinte, dass der Bundesrat eine echte Zweite Kammer sei: BVerfGE 37, 367 (380), dies ist nur hinsichtlich von Zustimmungsgesetzen der Fall; differenzierend HARTMUT MAURER, Staatsrecht I, 4. Aufl. München 2005, § 16 N. 46, der die Bezeichnung „föderatives Verfassungsorgan“ bevorzugt, N 3; ROMAN HERZOG, Der Bundesrat, in: JOSEF ISENSEE/PAUL KIRCHHOF (HRSG.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 2. Aufl. Heidelberg 1998, § 44 N. 27 ff.; UWE JUN, Der Bundesrat, in: RABAN GRAF VON WESTPHALEN (HRSG.), Deutsches Regierungssystem, München 2001, S. 357 ff.; DOMINIK HANF, Bundesstaat ohne Bundesrat? Die Mitwirkung der Glieder und die Rolle zweiter Kammern in evolutiven und devolutiven Bundesstaaten. Eine rechtvergleichende Untersuchung, Baden-Baden 1989, S. 184 f., S. 22 ff.

⁴ Art. 99 ff. Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG).

⁵ Art. 107 ff. B-VG.

⁶ Art. 149 der Bundesverfassung (BV) der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).

⁷ Art. 150 BV.

⁸ Die Arbeit der Kommission ist dokumentiert in: DEUTSCHER BUNDESTAG/BUNDES RAT ÖFFENTLICHKEITSARBEIT (HRSG.), Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Berlin 2005.

⁹ Die Ergebnisse der Beratungen und ein Verfassungsentwurf des Vorsitzenden Franz Fiedler finden sich in: Büro des Österreich-Konvents (Hrsg.), Bericht des Österreich-Konvents, 4. Bde., Wien 2005.

Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen¹⁰ als bedeutsamste Föderalismusreform seit 1848, ohne dass indessen die Institution des Ständerates davon speziell betroffen worden wäre.

Auffallend ist die unterschiedliche Verwendung der Begriffe *Bundesversammlung* und *Bundesrat* in den drei Staaten: In Deutschland ist der Begriff *Bundesversammlung* für ein besonderes, für die Wahl des Bundespräsidenten zuständiges und aus dem Bundestag und von den Landtagen gewählten Mitgliedern zusammengesetztes Organ reserviert.¹¹ In Österreich hingegen treten National- und Bundesrat zu gemeinsamen Sitzungen als *Bundesversammlung* zusammen.¹² Ihr Aufgabenkreis ist von geringer politischer Bedeutung; am wichtigsten ist die Anobung des Bundespräsidenten.¹³ Als *Bundesversammlung* wird in der Schweiz das Parlament mit seinen beiden Kammern bezeichnet. Beide Abteilungen gehören zu dieser „Versammlung des Bundes“, in der sie einander gleichberechtigt, hauptsächlich zwecks Gesetzgebung¹⁴, gegenüberstehen.¹⁵ Als *Bundesrat* wird in der Schweiz die siebenköpfige, kollegiale Bundesregierung bezeichnet,¹⁶ während die föderative Kammer *Ständerat* heisst. Die Gliedstaaten Deutschlands und Österreichs heissen *Bundesländer*¹⁷, jene der Schweiz *Kantone*. Die schweizerische Bundesverfassung nennt sie dann in einer historischen Sicht „Stände“, wenn ihre Mitwirkung auf Bundesebene angesprochen wird,¹⁸ wie dies im Begriff *Ständerat* anklingt.

10 Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 3. Okt. 2003, BBl 2003 6591., von Volk und Ständen am 28. November 2004 angenommen, aber noch nicht in Kraft gesetzt (Stand September 2005).

11 Art. 54 Abs. 3 GG.

12 Art. 38 ff. B-VG.

13 Vgl. die Übersicht bei LUDWIG K. ADAMOVICH/BERND-CHRISTIAN FUNK/GERHART HOLZINGER, Österreichisches Staatsrecht, Bd. 2, Wien/New York 1998, S. 53. In der österreichischen Staatsrechtslehre ist umstritten wie die Bundesversammlung aus Sicht der Gewaltengliederung einzuordnen sei. ROBERT WALTER/MEINZ MAYER, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 9. Aufl. Wien 2000, S. 197 qualifizieren die Bundesversammlung als Vollziehungsorgan, während ADAMOVICH/FUNK/HOLZINGER die Bundesversammlung als ein Organ der Gesetzgebung bezeichnen, S. 53.

14 Art. 163-165 BV. Vgl. Art. 166-173 BV zu den weiteren Zuständigkeiten.

15 Art. 148 Abs. 2 BV. Gewisse Geschäfte behandeln der National- und der Ständerat in gemeinsamen Verhandlungen als *Vereinigte Bundesversammlung* (vgl. Art. 156 Abs. 1 mit Art. 157 BV).

16 Vgl. die Regelung in Art. 174-179 BV.

17 Präambel GG bzw. Art. 2 Abs. 2 B-VG.

18 Vgl. den vierten Titel der BV: „Volk und Stände“, Art. 136 ff. BV, insbes. Art. 142 Abs. 3 BV.

Der deutsche Bundesrat, der österreichische Bundesrat und der Ständerat werden oft als *Zweite Kammern* bezeichnet – eine Qualifikation, die für alle drei¹⁹ nur bedingt zutrifft. Die drei Räte teilen sich als Organe des Parlamentes, wenn auch in je unterschiedlicher Ausprägung, in dessen Funktionen: in die Gesetzgebung, die Finanzplanung, die Aufsicht über Regierung und Verwaltung, wichtige Wahlbefugnisse und in die Aussenpolitik. Überdies dienen sie der horizontalen und der vertikalen Gewaltengliederung. Insofern sind sie Pfeiler der demokratischen Ordnung der drei Bundesstaaten.

Alle drei Kammern stehen im Spannungsfeld von Demokratie und Bundesstaatlichkeit. Denn ihre hauptsächliche und sie primär legitimierende Funktion ist nicht eine demokratische, sondern eine *föderative: die Mitwirkung der Gliedstaaten an der Willensbildung des Gesamtstaates*. Beide Kammern werden als essentiell für den Föderalismus, für den jeweiligen bundesstaatlichen Staatsaufbau erachtet. Art. 79 Abs. 3 GG, die sog. „Ewigkeitsklausel“, schützt gar ausdrücklich und unabänderbar „die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung“.

In allen drei Staaten beruht die Demokratie auf der Mehrheitsregel und dem Grundsatz „one person one vote“. Doch werden diese Prinzipien aus föderalistischen Gründen eingeschränkt. Besonders weitgehend erfolgt dies in der Schweiz, denn seit der Entstehung des Bundesstaates 1848 hält sie den *Grundsatz der Gleichheit der Kantone* hoch. Er drückt sich in der gleichen Stimmkraft jedes Kantons aus.²⁰ Bei eidgenössischen Abstimmungen bildet jeder Kanton (in Analogie zum „Wahlkreis“) ein „Abstimmungs-Kreis“, und das Ergebnis jedes Gliedstaates wird als seine *Standesstimme* bezeichnet.²¹ Eine Änderung der BV setzt eine doppelte, bejahende Mehrheit, nämlich ein Volks- und ein Stände-Mehr voraus.²² Jeder Kanton verfügt über zwei Sitze im Ständerat; jedoch erhalten die 6 Kantone mit halber Standesstimme nur je einen Sitz. Damit steht das föderalistische Prinzip gleichberechtigt neben dem demokratischen. Wegen der gleichen Stimmkraft der Kantone wird die Bevölkerung kleiner Kantone überproportional gewichtet. So hat eine Einwohnerin des Kantons Uri bei der Ermittlung der Standesstimmen die 31-fache Stimmkraft eines

19 Nach WALTER HALLER/ALFRED KÖLZ, Allgemeines Staatsrecht, 3. Aufl. Basel 2004, S. 249 liegen Zweikammersysteme im engeren Sinn vor, wenn für die Gesetzgebung immer die Zustimmung beider Kammern notwendig ist. Danach werden der deutsche und der österreichische Bundesrat nur als Zweikammersysteme im weiteren Sinn verstanden. Vgl. auch THOMAS GROSS, Zwei-Kammer-Parlamente in der Europäischen Union, ZaöRV 63 (2001), S. 29 ff., S.31.

20 Vgl. Art. 142 Abs. 2 BV und den Vorbehalt von Abs. 4 betreffend Kantone mit halber Standesstimme.

21 Art. 142 Abs. 3 BV.

22 Art. 142 Abs. 2 und Abs. 3 BV, Art. 195 BV.

Zürchers.²³ In Deutschland ist der Unterschied wegen der teilweise von der Bevölkerung abhängigen Anzahl Abgeordneter grösserer Länder im Bundesrat geringer. Doch auch hier bringt die föderative Kammer die Stimme der Bundesglieder neben der Volksvertretung in den Meinungs- und Willensbildungsprozess auf Bundesebene ein und drängt insoweit das Mehrheitsprinzip zurück. In Österreich ist dies zwar ebenfalls der Fall, allerdings in geringerem Umfang, da dem Bundesrat die dafür notwendigen Kompetenzen fehlen.

Vor diesem Hintergrund fragt sich, ob die föderativen Kammern in Deutschland, Österreich und der Schweiz eine Herausforderung für die Demokratie sind? Oder umgekehrt: Ist die moderne, auf der Mehrheitsregel beruhende Demokratie eine Herausforderung für Föderalismus, Vielfalt, Autonomie und Minderheitenschutz?

Bevor auf dieser Frage näher eingegangen wird, soll ein Blick auf Sinn und Funktionen des Zweikammersystems allgemein geworfen werden.

II. Bikameralismus im Allgemeinen

a. Bikameralismus als Instrument der Gewaltengliederung

In einem Zweikammersystem werden die Aufgaben des Parlamentes im Rahmen seiner Funktion, das Volk zu repräsentieren, ganz oder teilweise von zwei zusammenwirkenden und sich auch kontrollierenden und hemmenden Kammern ausgeübt.²⁴ Die Idee zweier Kammern geht auf die in der Antike entwickelte Theorie der *gemischten Verfassung* zurück.²⁵ Seit *Montesquieu's* Lehre von der Gewaltengliederung wird versucht, real wirksame gesellschaftliche oder staatlich eingesetzte Gewalten in einem System auszubalancieren, einzudämmen und in wechselseitigen Kooperations-, Kontroll- und Hemmungsprozeduren zu „verfassen“.²⁶ Dazu eignet sich ein Zweikammerparlament in besonderem Masse.

So kann es gelingen, *föderale*, *territoriale* oder auch *soziale* Schichten, Gruppierungen oder Körperschaften an der bundesstaatlichen Willensbildung zu beteiligen und zu integrieren.

²³ RENÉ RHINOW, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel/Genf/München 2003, N. 2042.

²⁴ Vgl. HALLER/KÖLZ (Fn. 19), S. 249; GROSS (Fn. 19), S. 47.

²⁵ Vgl. HERBERT SCHAMBECK, Zur Bedeutung des parlamentarischen Zweikammersystems – eine rechtsvergleichende Analyse, in: HELMUT WIDDER (Hrsg.), Politik in Theorie und Praxis, Wien/Graz 2004, S. 157.

²⁶ Vgl. die Hinweise bei JÖRG PAUL MÜLLER, Die demokratische Verfassung: Zwischen Verständigung und Revolte, Zürich 2002, S. 112 f. und allgemein MAURER (Fn. 3), § 12 N. 8-12.

Dementsprechend finden sich heute drei verschiedene Arten der *Zusammensetzung* von Zweikammerparlamenten:²⁷

- Eine *föderale* Repräsentation der Zweiten Kammer liegt vor, wenn deren Mitglieder wie in Deutschland, Österreich und der Schweiz die Gliedstaaten eines Bundesstaates repräsentieren.²⁸
- Von *territorialer* Repräsentation spricht man, wenn die zweiten Kammern andere Gebietskörperschaften vertreten, wie etwa der Senat in Frankreich und Italien als Beispiele dezentral strukturierter Staaten.²⁹
- Bei der *sozialen* Repräsentation werden die Mitglieder der zweiten Kammer wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer gesellschaftlichen Schicht ausgewählt, so Adelige im Oberhaus Grossbritanniens oder Berufsvertreter in der vorrangig berufsständischen Kammer Irlands.³⁰

c. Funktionen Zweiter Kammern

Zweite Kammern können in einer summarischen Sicht folgende Funktionen erfüllen:

1. *Qualität der Gesetzgebung*

Vom Bilateralismus erwartete schon THOMAS JEFFERSON eine bessere Qualität der Gesetzgebung. In einem Gespräch mit GEORGE WASHINGTON verglich er das hin und her von Erlassentwürfen bei einem Zweikammer-Parlament mit zu heissem Tee, der – von der Tasse in die Untertasse gegossen und zurück – erst trinkbar werde.³¹ Entsprechend soll die Zweite Kammer idealerweise eine *Chambre de réflexion* sein, in der hervorragende Persönlichkeiten „sine ira et studio“ auf Grund von Sachverstand und Gemeinwohlüberlegungen die aus der Hitze des politischen Wettbewerbs entstandenen Entscheidungen der Volkskammer korrigieren.³²

27 GROSS (Fn. 19), S. 36 ff.

28 GROSS (Fn. 19), S. 36.

29 GROSS (Fn. 19), S. 37 f.

30 GROSS (Fn. 19), S. 39.

31 SCHAMBECK (Fn. 25), S. 171.

32 ADRIAN VATTER, Politische Institutionen und ihre Leistungsfähigkeit. Der Fall des Bikameralismus im internationalen Vergleich, Zeitschrift für Parlamentsfragen 2002, S. 125 ff., S. 129; ROLAND STURM, Zur Reform des Bundesrates. Lehren eines internationalen Vergleiches der Zweiten Kammern, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29/30/2003, S. 26. Diese Funktion wird

Die schweizerische Erfahrung stützt diese Erwartung. Im sog. Navette-Verfahren „senden“ die beiden Räte Gesetzesentwürfe zur Bereinigung von Differenzen hin- und her. Dabei gewichtet der Ständerat oft Rechtsfragen, etwa die Verfassungsmässigkeit von Vorlagen, höher als der Nationalrat. Die Debatten verlaufen in der Regel in einer sachbezogeneren, dialogischen und weniger parteipolitisch geprägten Atmosphäre als im Nationalrat.³³

Eine Zweite Kammer kann diese Funktion der Qualitätssteigerung der Gesetzgebung wohl am besten erfüllen, wenn sie der Volkskammer gleichgestellt ist.³⁴ Wesentlich dürfte aber auch der realpolitische Einfluss der Zweiten Kammer und ihrer Mitglieder auf die Rechtsetzung sein, nicht nur eine formale Gleichstellung. Ein besonderes Gewicht kann aus informalen Vorwirkungen oder einem faktischen Einfluss resultieren. Dies gilt besonders für den deutschen Vermittlungsausschuss, dessen Änderungsvorschläge vom Bundestag oft aus politischen Gründen genehmigt werden müssen.³⁵

2. Optimierung von Machtteilung und Machtausgleich

Zweite Kammern können in mehrfacher Hinsicht zur Gewaltengliederung beitragen. Wichtig erscheint vor allem die bereits erwähnte Gewaltengliederung *innerhalb der Legislative*. Damit wird ein *Gegengewicht zur demokratischen Mehrheitsherrschaft* geschaffen³⁶. Sodann wirkt der Bikameralismus durch Verfahren der Zusammenarbeit, wechselseitige Kontrollen, gegenseitige Rücksichtnahmen und Kompromisszwänge rationalisierend, ausgleichend, stabilisierend und oft auch konfliktentschärfend. Vor allem wird dem Hauptanliegen von *Montesquieu* Gewaltengliederung Rechnung getragen: *durch Diskursmöglichkeiten und Diskurszwänge im Zusammenspiel von Institutionen Freiheit zu gewährleisten und staatliche Herrschaft zu legitimieren*.³⁷

Auf der anderen Seite kann eine Zweite Kammer auch zu Verzögerungen von politischen Entscheidungsprozessen führen, etwa die Gesetzgebung verschleppen oder gar

besonders getreu umgesetzt, wenn angesehene Persönlichkeiten zu Parlamentsmitgliedern ernannt werden, wie etwa Ralph Dahrendorf im britischen Oberhaus.

33 Vgl. RHINOW (Fn. 23), N. 2101 f.

34 Vgl. ANNEMARIE HUBER-HOTZ, Das Zweikammersystem – Anspruch und Wirklichkeit, in: PARLAMENTSDIENSTE (HRSG.), Das Parlament - "oberste Gewalt des Bundes?", Bern 1991, S. 165 ff., S.167; RHINOW (Fn. 23), N. 2098; HERZOG (Fn. 3), § 44 N. 29.

35 Art. 77 Abs. 2 Satz 5 GG.

36 HALLER/KÖLZ (Fn. 19), S. 251 f.; VATTER (Fn. 32), S. 129.

37 So in Anlehnung an JÖRG PAUL MÜLLER (Fn. 26), S. 113.

blockieren.³⁸ Dies ist eine Folge der systemimmanenten Verhandlungszwänge. Deswegen sind zwei Fragen von grosser Bedeutung³⁹:

Wie ist das Zweikammersystem auszugestalten, damit diese positiven Erwartungen der Gewaltengliederung und Qualitätssteigerung beim politischen Meinungsbildungsprozess erfüllt werden können, also insbesondere, wie unterschiedlich sollen die Kammern *strukturiert und zusammengesetzt sein*? Und: Welche zusätzliche, zur direkten Vertretung des Volkes hinzutretende Repräsentationsbasis kann im demokratischen Verfassungsstaat als legitim angesehen werden, um die Volkskammer zurückzubinden und einem System von checks and balances zu unterwerfen?

Zusätzlich zum innerparlamentarischen Verhältnis können zweite Kammern in horizontaler Hinsicht zum Machtausgleich beitragen, wenn sie *direkt* auf Regierung und Verwaltung⁴⁰ einzuwirken vermögen, wie dies beim deutschen Bundesrat der Fall ist, oder in einer vertikaler Dimension, im Verhältnis zwischen föderaler Kammer und den Gliedstaaten.⁴¹

3. *Repräsentation der Gliedstaaten*

Einer zweiten Parlamentsabteilung kommt schliesslich eine föderalistische Funktion zu, wenn sie der *Repräsentation der Gliedstaaten* im Bundesstaat dient. Diese Erkenntnis geht auf die amerikanischen *Federalist Papers* zurück und hat ihren bahnbrechenden Niederschlag im US - amerikanischen Parlamentarismus und seiner Aufteilung in das Repräsentantenhaus als Volkskammer und in den Senat als Gliedstaatenkammer gefunden.⁴² Die Schweiz hat 1848 dieses bilaterale System als Vorbild fast vollständig übernommen.

Eine föderalistisch legitimierte Parlamentskammer kann in heterogenen Gesellschaften zudem dazu dienen, eine vorhandene ethnische, kulturell-sprachliche, konfessionelle,

38 GROSS (Fn. 19), S. 49.

39 ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Aufl. Zürich 2005, N.1443 ff.

40 HARTMUT MAURER, Das föderative Verfassungsorgan im europäischen Vergleich, in: Alexander Blankenagel/Ingolf Pernice/Helmuth Schulze-Fielitz (Hrsg.), Verfassung im Diskurs der Welt, Liber Amicorum für Peter Häberle zum siebzigsten Geburtstag, Tübingen 2004, S. 551 ff., S. 571.

41 Vgl. MATTHIAS HEGER, Deutscher Bundesrat und Schweizer Ständerat: Gedanken zu ihrer Entstehung, ihrem aktuellen Erscheinungsbild und ihrer Rechtfertigung, Berlin 1990, S. 183.

42 HEGER (Fn. 41), S. 183.

sozioökonomische und regionale Vielfalt (etwa Stadt und Land, unterschiedliche Regionen) abzubilden. Dies begünstigt die Integration heterogener Gesellschaften.⁴³

Zweite Kammern sind für Bundesstaaten essentiell.⁴⁴ In der *Mitwirkung der Glieder an der Willensbildung auf zentraler Ebene* wird zunehmend ein wichtiges, ja das entscheidende Merkmal eines Bundesstaates gesehen. Einerseits ist der Grad der realen Autonomie der Gliedstaaten in den aktuellen Bundesstaaten dieser Welt sehr unterschiedlich ausgeformt; und er dürfte tendenziell überall zurückgehen. Andererseits kann es mit diesem sog. Beteiligungs föderalismus gelingen, den Bundesstaat (als sog. „unitarischen“ Bundesstaat) von einem dezentralisierten Einheitsstaat zu unterscheiden.⁴⁵ Denn in einigen dezentralen Einheitsstaaten gewinnen untere territoriale Einheiten an Eigenständigkeit und Teilstaatlichkeit (wie zum Beispiel in Spanien⁴⁶).

d. Zur Logik bikameral-föderalistischer Systeme

Bikameral-föderalistische Systeme fördern die Entwicklung zur Konsensdemokratie, zur sog. „föderalistischen Konsensdemokratie“. Der deutsche Politikwissenschaftler *Manfred G. Schmidt* stellt diese Form der Konsensdemokratie⁴⁷ sowohl der einheitsstaatlichen Konsensdemokratie (z.B. wie sie z.B. in den nordischen Länder anzutreffen ist) als auch den einheitsstaatlichen (z.B. UK) und föderalistischen Mehrheitsdemokratien (z.B. USA) gegenüber. Deutschland, Österreich und die Schweiz stellen nach dieser Kategorienbildung mehr oder minder stark ausgebildete föderalistische Konsensdemokratien dar.

43 Zur territorialen Dezentralisation HALLER/KÖLZ (Fn. 19), S. 250 f.

44 Vgl. HANF (Fn. 3), S. 25 ff., S. 179 f.; PHILIPP DANN, *Parlamente im Exekutiv föderalismus*, Berlin u.a. 2004, S. 35-37; HÄFELIN/HALLER (Fn. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**), N. 1439; PETER SALADIN, *Bund und Kantone. Autonomie und Zusammenwirken im schweizerischen Bundesstaat*, ZSR 103 (1984), Bd. II, S. 508; PETER GRAF KIELMANNSEGG, *Vom Bundestag zum Bundesrat. Die Länderkammer in der jüngsten deutschen Verfassungsgeschichte*, in: BUNDESRAT (Hrsg.), *Vierzig Jahre Bundesrat. Tagungsband zum wissenschaftlichen Symposium in der Evangelischen Akademie Tutzing vom 11. bis 14. April 1989*, Baden-Baden 1989, S. 43.

45 RHINOW (Fn. 23), N. 536; MAX FRENKEL, *Föderalismus und Bundesstaat*, Bd. 1, Bern 1984, S. 229 m.w.H.; HÄFELIN/HALLER (Fn. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**), N. 935; kritisch HANF (Fn. 3), S. 184 f., S. 191 f.

46 HANF (Fn. 3), S. 137 ff.; weitere Beispiele sind Italien oder Grossbritannien, HALLER/KÖLZ (Fn. 19), S. 273.

47 In Anlehnung an *Arend Lijphart*; vgl. MANFRED G. SCHMIDT, *Demokratiethorien. Eine Einführung*, 3. Aufl. Opladen 2000, S. 338 ff. u.H.a AREND LIJPHART, *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*, New Haven 1999, S. 2.

Die *Konsens- oder Verhandlungsdemokratie* strebt primär Machtteilung an, richtet machtausbalancierende Gegenkräfte gegen die Parlaments- und Regierungsmehrheit ein und fördert die Beteiligungschancen von Minderheiten durch das Erfordernis qualifizierter Mehrheiten und damit zusammenhängender „Vetopositionen“. Bei der *Konkordanzdemokratie* schweizerischer Prägung werden zudem alle wichtigen politischen Gruppierungen an der Ausübung der Staatsgewalt beteiligt, wie etwa in der Kollegialregierung auf Bundesebene.

Zweite Kammern sind Kernelemente einer Konsensdemokratie, weil sie dank ihrer absoluten oder relativen Vetomacht Verhandlungs- und Konsenszwänge ermöglichen und so wesentlich zur Mässigung in der Demokratie beitragen.⁴⁸ An den kompromissimprägnierten Verhandlungstisch werden nicht nur die verschiedenen politischen Parteien, sondern auch die Vertreter des Bundes und diejenigen der Gliedstaaten gezwungen.

Die Institution der Gliedstaatenkammer allein begründet freilich noch keine Vetopositionen, sondern diese werden erst durch das Verhalten der politischen Akteure aufgebaut. Ob diese zur Suche von Konsens und Kompromissen und damit zur Lösung von Problemen bereit sind, ist eine Frage der politischen Kultur eines Landes. Dieser Hinweis soll vor der einseitigen institutionellen Sicht warnen, diagnostizierte oder behauptete Mängel der Politikgestaltung, etwa eine mangelnde Reformfähigkeit, vorschnell einer bestimmten Institution, hier vor allem der Gliedstaatenkammer, anzulasten.

Gewiss können föderalistische Kammern im Bundesstaat in einer spezifischen Ambivalenz stehen: Sie dienen einerseits aus föderalistischen Gründen der *Machtmässigung* auf zentralstaatlicher Ebene, nehmen aber andererseits an der *Machtlegitimierung* der föderalistischen Demokratie teil. In Deutschland scheint die zunehmend in Anspruch genommene Vetomacht des Bundesrates als Gefährdung dieser Legitimation des Gesamtsystems wahrgenommen zu werden. Dies ist in der Schweiz schon deshalb nicht der Fall, weil nicht der Ständerat allein, sondern beiden Abteilungen der Bundesversammlung gleichermassen „Blockademacht“ zukommt – auch wenn es in den letzten Jahrzehnten eher der Ständerat war, der dank seiner bürgerlich-konservativen Mehrheit gegenüber der parteipolitisch anders („linker“) zusammengesetzten „Volkskammer“ eine bremsende Wirkung auszuüben vermochte.⁴⁹

48 RHINOW (Fn. 23), N. 2103.

49 VATTER (Fn. 32), S. 127 und die Tabelle auf S. 143; ferner die Kritik bei ADRIAN VATTER/FRITZ SAGER, *Föderalismusreform am Beispiel des Ständemehrs*, Schweizerische Zeitschrift für politische Wissenschaft, Sonderheft Staatsreform, Vol. 2 (1996) Heft 2, S. 165 ff.

III. Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen den drei föderativen Verfassungsorganen

a. Allgemeines

Der deutsche und österreichische Bundesrat sowie der Ständerat sind *föderale Bundesorgane* und nicht gliedstaatliche Behörden.⁵⁰

Der deutsche Bundesrat ist eines von fünf Verfassungsorganen⁵¹ und stellt eine deutsche Besonderheit dar. Es gibt keinen anderen Bundesstaat mit Zweiter Kammer, in der die Gliedstaaten durch ihre *Regierungen* vertreten sind.⁵² In Österreich wirkt der Bundesrat als Zweite Kammer neben dem Nationalrat an der Gesetzgebung auf Bundesebene mit, seine politische Bedeutung ist jedoch geringer als in den beiden anderen Bundesstaaten.⁵³

Der Ständerat hingegen ist die dem Nationalrat gleichberechtigte Kammer des schweizerischen Parlaments, welches die „oberste Gewalt im Bund“ ausübt.⁵⁴ Die Mitglieder des Ständerates verfügen über ein *freies Mandat und sind deshalb* keine juristischen Vertreter „ihres“ Kantons. Es handelt sich vielmehr um eine „politische Repräsentation“ der Kantone.⁵⁵

Allerdings hat eine neuere, politologische Studie nachgewiesen, dass kantonale Interessen im Nationalrat etwa in gleichem Umfang vertreten werden wie im Ständerat.⁵⁶ Dies dürfte damit zusammenhängen, dass die Mitglieder des Nationalrates auch in den Kantonen als Wahlkreise gewählt werden.⁵⁷ So fühlen sie sich nicht nur dem gesamten Schweizervolk

50 Für Deutschland: Art. 50 f. GG; MAURER (Fn. 3), § 16 N. 1-3, 38. Für Österreich: Art. 24 und Art. 34 B-VG; WALTER/MAYER (Fn. 13), N. 411. Für die Schweiz: Art. 148, Art. 150 BV; HÄFELIN/HALLER (Fn. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**), N. 1491.

51 Neben dem Bundestag, der Bundesregierung, dem Bundespräsidenten und dem Bundesverfassungsgericht. Vgl. zur Verwirklichung der Gewaltengliederung im GG MAURER (Fn. 3), § 12 N. 13.

52 GRAF KIELMANNSEGG (Fn. 44), S. 43.

53 WALTER/MAYER (Fn. 13), N. 413 halten die Möglichkeit des Bundesrates für sehr begrenzt und ADAMOVIČ/FUNK/HOLZINGER, S. 51 f. attestieren ihm wegen geringer Kompetenzen nur wenig politisches Gewicht. Die relative schwache Stellung des Bundesrates ist das Resultat eines historischen Kompromisses. Vgl. dazu ausführlich GÜNTHER SCHEFBECK, Zur Entstehung des Bundesrates, in: HERBERT SCHAMBECK (HRSG.), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich, Wien 1997, S. 299 ff.

54 Art. 148 Abs. 1 BV.

55 HÄFELIN/HALLER (Fn. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**), N. 1492.

56 RHINOW (Fn. 23), N. 2095 mit Hinweis auf RETO WIESLI/WOLF LINDER, Repräsentation, Artikulation und Durchsetzung kantonaler Interessen im Ständerat und Nationalrat, Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Schweizerischen Bundesversammlung, Bern 2000.

57 Art. 149 Abs. 3 BV.

gegenüber verantwortlich, sondern auch der Bevölkerung des Kantons, in dem sie auf kantonalen Listen nach dem Proporzsystem gewählt worden sind und wieder gewählt werden möchten.

b. Stellung gegenüber anderen Verfassungsorganen

1. Stellung gegenüber der Volkskammer

Wichtigste Zuständigkeit des *deutschen Bundesrats* ist die Mitwirkung bei der Gesetzgebung. Diese äussert sich im suspensiven Veto bei den sog. Einspruchsgesetzen und im absoluten Veto bei Zustimmungsgesetzen.⁵⁸ Zu den rund 60% *Zustimmungsgesetzen* gehören die verfassungsändernden Gesetze sowie Gesetze mit finanziellen Auswirkungen auf die Länder, die Gesetze über den Vollzug von Bundesrecht durch die Länder und über die Verwaltungshoheit der Länder.⁵⁹ Der Zustimmung bedürfen auch der Abschluss völkerrechtlicher Verträge, die Feststellung des Haushaltplanes und die Aufnahme von Krediten.⁶⁰ Zur Durchsetzung eines im Einzelfall bestrittenen Zustimmungsrechts zu einer Gesetzesvorlage ist der Bundesrat befugt, das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) anzurufen.⁶¹

Der Bundesrat kann die Gesetzesbeschlüsse des Bundestages jedoch nur als Ganze annehmen oder ablehnen, ohne auf ihren Inhalt direkt Einfluss zu nehmen. Über die Annahme eines Vorschlages des Vermittlungsausschusses durch den Bundestag kann freilich indirekt auch der Bundesrat auf den Inhalt von Gesetzen einwirken.⁶² Immerhin steht dem Bundesrat auf Antrag eines Landes und mit mehrheitlicher Zustimmung des Plenums die *Gesetzesinitiative* zu, welche die Bundesregierung an den Bundestag weiter zu leiten hat.⁶³ Sodann hat die Bundesregierung ihre Gesetzesentwürfe zuerst dem Bundesrat zur Stellungnahme und erst anschliessend dem Bundestag zuzuleiten.⁶⁴

⁵⁸ Art. 77 GG; MAURER (Fn. 40), S. 570.

⁵⁹ JUN (Fn. 3), S. 348; vgl. den Katalog der Zustimmungsgesetze bei THEODOR MAUNZ/RUPERT SCHOLZ, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (HRSG.), Grundgesetz: Kommentar, München 1996, Art. 50 GG N. 15.

⁶⁰ Art. 59 Abs. 2 GG; Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG; Art. 115 Abs. 1 Satz 1 GG; MAURER (Fn. 3), § 16 N 25.

⁶¹ Art. 93 Abs. 2a GG.

⁶² Art. 77 Abs. 2 Satz 5 GG. Vgl. zu den Grenzen des Einflusses des Vermittlungsausschusses BVerfGE 101, 297 (307); MATTHIAS CORNILS, Politikgestaltung durch den Vermittlungsausschuss, DVBl. 2002, 497 ff.

⁶³ Art. 76 Abs. 3 GG; HERZOG (Fn. 3), § 44 N. 28.

⁶⁴ Art. 76 Abs. 2 GG.

Wie bereits erwähnt kommt dem *österreichischen Bundesrat* im Vergleich zum Nationalrat aus verschiedenen Gründen eine geringere politische Bedeutung zu.⁶⁵ Einmal kann der Bundesrat im Bereich der Gesetzgebung die Verabschiedung eines ihm nicht genehmen Gesetzes in der Regel nur aufschieben und nicht dauerhaft verhindern. Ein sog. „Beharrungsbeschluss“ im Nationalrat genügt, um das Gesetz endgültig durchzusetzen.⁶⁶ Nur in wenigen Fällen kommt ihm ein absolutes Veto zu.⁶⁷ Darüber hinaus ist auch seine Funktion als Ländervertretung begrenzt, da auch in den Bundesländern die grossen Parteien ÖVP und SPÖ dominieren und die meisten Vertreter im Bundesrat stellen.⁶⁸ Die Abgeordneten des Bundesrates stehen daher im politischen Alltag unter starkem Einfluss der Bundesparteien.⁶⁹ Dieser parteipolitische Einfluss im Bundesrat wird auch rein optisch dadurch zum Ausdruck gebracht, dass die Abgeordneten nach Parteien und nicht nach Ländern sitzen.⁷⁰ Die Interessen der Länder werden daher in der heutigen Verfassungspraxis wesentlich stärker durch die „Landeshauptmännerkonferenz“ vertreten, die sich aus den Regierungschefs der Bundesländer zusammensetzt.⁷¹ Immerhin hat der Bundesrat die Möglichkeit zur Gesetzesinitiative, von der er aber bis anhin nur zurückhaltend Gebrauch gemacht hat.⁷²

-
- 65 Hier zeigt sich auch der im Vergleich mit anderen Bundesstaaten schwächere bundesstaatliche Charakter Österreichs. Vgl. dazu FRANZ FALLEND, *Der Bundesrat in Österreich*, in: GISELA RIESCHER/SABINE RUSS/CHRISTOPH M. HAAS, *Zweite Kammern*, München/Wien 2000, S. 97 ff.
- 66 Art. 42 Abs. 4 B-GV verlangt dafür nur die geringe Hürde eines erhöhten Präsenzquorums. Der Bundesrat hat bis anhin von der Möglichkeit des Einspruchs nur zurückhaltenden Gebrauch gemacht, wobei aber auch hier wohl in erster Linie parteipolitische Überlegungen eine Rolle spielten. Vgl. dazu die Übersicht bei FALLEND (Fn. 65), S. 107.
- 67 Das BV-G sieht die Möglichkeit des absoluten Vetos bei Fragen der bundesstaatlichen Kompetenzaufteilung und der Organisation des Bundesrates vor. Vgl. die einzelnen Anwendungsfälle bei ADAMOVICH/FUNK/HOLZINGER (Fn 13), S. 51 f.
- 68 Zur Zeit sind die Parteien im Bundesrat wie folgt vertreten: 27 ÖVP, 26 SPÖ, 5 Freiheitliche und 4 Grüne. Vgl. die jeweils aktuellen Zahlen auf <http://www.parlinkom.gv.at> (besucht am 9.8.2005).
- 69 Die Fraktionen des Bundesrates sind mit den Fraktionen des Nationalrats in „Klubs“ zusammengeschlossen und unterliegen einem gemeinsamen Klubzwang. Für THEO ÖHLINGER, *Verfassungsrecht*, 4. Aufl. Wien 1999, N. 296 ist denn der Bundesrat auch eher ein Partei- denn ein Länderorgan.
- 70 FALLEND (Fn 68), S. 105.
- 71 Auch in der Beziehung zur Europäischen Union wurde bei Fragen, die die Länder betreffen, die Landeshauptmännerkonferenz und nicht der Bundesrat institutionell durch die Integrationskonferenz der Länder (IKL) eingebunden. FALLEND, (Fn. 65), S. 105.
- 72 Art. 41 Abs. 1 B-VG; FALLEND (Fn. 65), S.106.

Als gleichberechtigte Kammer teilt sich demgegenüber der *Ständerat* mit dem Nationalrat in alle Funktionen und Zuständigkeiten des Parlaments. Vor allem berät der Ständerat über sämtliche Vorlagen im gleichen Prozedere wie der Nationalrat.⁷³ Insbesondere setzt er eigene vorberatende Kommissionen ein.⁷⁴ Für gewisse Geschäfte tagt der Ständerat zusammen mit dem Nationalrat in der *Vereinigten Bundesversammlung*.⁷⁵ Deren wichtigste Aufgabe ist die Wahl der siebenköpfigen kollegialen Bundesregierung auf eine vierjährige Amtsdauer⁷⁶, wobei aus föderalistischen Gründen eine angemessene Vertretung der Amtssprachen angestrebt werden soll.⁷⁷ Weiter entscheidet die Vereinigte Bundesversammlung über *Zuständigkeitskonflikte* zwischen Bundesbehörden und über *Begnadigungsgesuche*.⁷⁸ Weil in der Vereinigten Bundesversammlung bei Abstimmungen und Wahlen das sog. relative Mehr (die Mehrheit der Stimmenden) gilt⁷⁹, verfügen die 200 Mitglieder des Nationalrates gegenüber den 46 Angehörigen des Ständerates über mehr Einfluss. Dieses Ungleichgewicht ist die einzige Ausnahme vom Prinzip der Gleichwertigkeit beider Abteilung der Bundesversammlung.⁸⁰

2. Stellung gegenüber der Regierung

Wahlen

In Deutschland ist der Bundesrat weder an der Wahl und der Abberufung der *Bundesregierung*⁸¹ noch an der Wahl des *Bundespräsidenten*⁸² beteiligt. Das geringere Gewicht des österreichischen Bundesrates findet seine Ausprägung auch in seiner Stellung gegenüber der Regierung. Während die Bundesregierung vom Vertrauen einer Mehrheit des Nationalrates abhängig ist,⁸³ hat der Bundesrat nur wenig formelle Einflussmöglichkeiten.

73 Art. 156 ff. BV.

74 Art. 153 BV, Art. 42 Abs. 1 ParlG (Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dez. 2002, SR 171.10).

75 Art. 157 BV.

76 Art. 175 BV, Art. 132 f. ParlG.

77 Art. 175 Abs. 4, Art. 188 Abs. 4 BV.

78 Art. 157 Abs. 1 BV.

79 Art. 159 Abs. 2 BV.

80 RHINOW (Fn. 23), N. 2104.

81 Art. 63, Art. 67 f. GG e contrario; MAURER (Fn. 3), § 13 N. 120, § 16 N. 24 ff.

82 Art. 54 Abs. 3 GG e contrario; MAURER (Fn. 3), § 15 N. 6 f., § 16 N. 50.

83 Art. 74 B-VG.

Seine Befugnisse beschränken sich auf vereinzelte Kontroll- und Informationsrechte.⁸⁴ Demgegenüber wählt der Ständerat zusammen mit dem Nationalrat in der Vereinigten Bundesversammlung die siebenköpfige kollegiale *Bundesregierung* auf eine vierjährige Amtsdauer.⁸⁵ Ein Abberufungsrecht steht keiner Kammer des Parlaments zu.⁸⁶

Aussenpolitik

Der deutsche Bundesrat wirkt durch seine Gesetzgebungskompetenz bei der Genehmigung von Staatsverträgen an der *Aussenpolitik* mit. Er muss insbesondere nach dem „Europa-Artikel“ des GG (Art. 23 GG) an der internen Willensbildung des Bundes in Angelegenheiten der Europäischen Union in abgestufter Weise beteiligt werden, wenn und soweit er entweder an einer entsprechen innerstaatlichen Massnahme mitzuwirken hätte, oder wenn die Länder innerstaatlich zuständig wären.⁸⁷

Auch in der Aussenpolitik ist der Einfluss des österreichischen Bundesrats eher marginal. Bei der Genehmigung von Staatsverträgen kann er zwar wie im Gesetzgebungsverfahren Einspruch einlegen, doch kommt diesem in der Regel nur aufschiebende Wirkung zu.⁸⁸ In den Beziehungen zur Europäischen Union hat die Landeshauptmännerkonferenz in Form der Integrationskonferenz der Länder wesentlich mehr Gewicht.⁸⁹

Der Ständerat ist mit dem Nationalrat gleichberechtigt neben der Regierung an der *Aussenpolitik* beteiligt.⁹⁰ Insbesondere bedürfen gewisse Staatsverträge der Genehmigung beider Kammern, und die aussenpolitischen Kommissionen beider Räte sind in das Verfahren der Vertragsverhandlungen eingeschaltet. Daneben wirken die Kantone direkt an aussenpolitischen Entscheidungen auf Bundesebene mit,⁹¹ insbesondere über die Konferenz der Kantonsregierungen.

84 Art. 52 B-VG. Zu den einzelnen Kontrollrechten ADAMOVICH/FUNK/HOLZINGER (Fn.13), S. 50, welche die Befugnisse des Bundesrates als „sehr bescheiden“ einstufen. So ist dem Bundesrat z.B. nicht möglich, Untersuchungsausschüsse einzusetzen.

85 Art. 175 BV.

86 RHINOW (Fn. 23), N. 2143.

87 HERZOG (Fn. 3), § 44 N. 35.

88 Art. 50 B-VG.

89 Vgl. oben Fn. 71.

90 Art. 166, Art. 184 Abs. 1 BV.

91 Art. 55 f. BV.

Verwaltung

Rechtsvergleichend von besonderem Interesse sind die Mitwirkungsbefugnisse des *deutschen Bundesrates* bei der „Verwaltung des Bundes“⁹², d.h. an der eigentlichen Regierungstätigkeit. Insoweit tritt dieser als einflussreicher Mitspieler der Bundesregierung auf. Zudem bedürfen viele *Rechtsverordnungen* der Regierung oder eines Ministeriums⁹³ seiner Zustimmung. Dies gilt auch für *Verwaltungsvorschriften*, die den Vollzug der Bundesgesetze durch die Landesbehörden lenken oder regeln sollen⁹⁴, aber auch für Massnahmen der *Bundesaufsicht*, vor allem im Rahmen des *Vollzugs von Bundesgesetzen*.⁹⁵ Dem *österreichischen Bundesrat* fehlen dagegen ähnliche Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Regierungstätigkeit.⁹⁶

Der *Ständerat* kann seit der *Verfassungsreform 1999* - in Übereinstimmung mit dem Nationalrat - dem Bundesrat in dessen Kompetenzbereich verbindliche Aufträge erteilen.⁹⁷

3. Stellung gegenüber der Justiz

Da sich die Systeme der Verfassungsjustiz in den zu vergleichenden Staaten erheblich unterscheiden, kann die diesbezügliche Stellung der föderativen Kammer kaum zulänglich untersucht werden. Bemerkenswert ist hingegen, dass die Hälfte der Richter des Bundesverfassungsgerichts vom deutschen Bundesrat gewählt werden und dieser das höchste Gericht anrufen kann, wenn die Zustimmungsbedürftigkeit einer Vorlage für ein Bundesgesetz bestritten ist.⁹⁸ Die Ernennung der Richter des österreichischen Verfassungsgerichtshofs (VfGH) erfolgt durch den Bundespräsidenten; dem Bundesrat steht dabei das Vorschlagsrecht für drei Mitglieder und ein Ersatzmitglied des VfGH zu.⁹⁹

92 Art. 50 GG.

93 Art. 80 Abs. 2 GG.

94 Art. 84 Abs. 2, 85 Abs. 2 GG; HERZOG (Fn. 3), § 44 N. 37.

95 Art. 37 Abs. 1 GG und Art. 84 Abs. 3 GG.

96 In Österreich stehen dem Bundesrat bei der „Vollziehung des Bundes“ folgende Mitwirkungsmöglichkeiten zu: die Genehmigung von Staatsverträgen, die Mitwirkung an der Auflösung von Landtagen und das Vorschlagsrecht für Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs (VfGH). Vgl. Art. 50 ff. B-VG; ADAMOVICH/FUNK/HOLZINGER (Fn 13), S. 50.; WALTER/MAYER (Fn 13), N. 427.

97 Art. 171 BV und Art. 120 Abs. 2 ParlG). Damit wurde eine alte Streitfrage geklärt. Vgl. dazu RHINOW (Fn. 23), N. 2230 ff.

98 Art. 94 Abs. 1 GG und Art. 93 Abs. 2a GG.

99 Art. 147 Abs. 2 B-VG. Der VfGH umfasst den Präsidenten, den Vizepräsidenten, zwölf Mitglieder und sechs Ersatzmitglieder. Diese werden vom Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung, dem Nationalrat und dem Bundesrat ernannt, denen das B-VG jeweils das Vorschlagsrecht für eine bestimmte Anzahl von Richtern einräumt.

Demgegenüber wählen die Mitglieder des Ständerates im Rahmen der Vereinigten Bundesversammlung alle Mitglieder des Bundesgerichts. Aus föderalistischen Gründen ist bei der Wahl eine angemessene Vertretung der Amtssprachen zu berücksichtigen.¹⁰⁰

c. Zusammensetzung der Kammern

Der *deutsche* Bundesrat setzt sich „aus Mitgliedern der Regierungen der Länder“ zusammen. Die Regierungsmitglieder werden nach Landesverfassungsrecht bestimmt.¹⁰¹ Den Ländern stehen eine Anzahl Stimmen im Bundesrat gestaffelt nach ihrer Einwohnerzahl zu. Die bevölkerungsärmsten Länder haben 3 und die bevölkerungsreichsten 6 Stimmen.¹⁰² Mit dieser Lösung hat das Grundgesetz einen Mittelweg gewählt zwischen der *Gleichheit der Gliedstaaten* und der *proportionalen Gleichheit*, wonach jedes Land eine seiner *Bevölkerungszahl* entsprechende Zahl von Stimmen erhält.¹⁰³ Der anlässlich der Wiedervereinigung novellierte Art. 51 Abs. 2 GG führte dazu, dass insgesamt das Gewicht der kleinen gegenüber den wenigen grossen Ländern zugenommen hat. Allerdings sichert die getroffene Stimmverteilung, dass die vier grössten Länder (Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen) gegenüber allen anderen über eine Sperrminorität verfügen, mit der sie Verfassungsänderungen verhindern können.¹⁰⁴ Der Bundesrat weist bei den heutigen Bevölkerungsverhältnissen total 69 Abgeordnete auf. Er „fasst seine Beschlüsse mit mindestens der Mehrheit seiner Stimmen“, also mit einer absoluten Mehrheit von 35 Stimmen.¹⁰⁵

In *Österreich* umfasst der Bundesrat Vertretern der Länder, die durch die jeweiligen Landtage gewählt werden. Die Anzahl der Abgeordneten bestimmt sich dabei wie in Deutschland proportional zur Bevölkerungszahl und wird jeweils nach einer allgemeinen Volkszählung durch den Bundespräsidenten festgelegt, wobei ein Land maximal zwölf,

100 Art. 168 Abs. 1 BV und Art. 188 Abs. 4 BV.

101 Art. 51 GG; MAURER (Fn. 3), § 16 N. 4.

102 Art. 51 Abs. 2 u. 3 GG.

103 ROLAND STURM, Vorbilder für eine Bundesstaatsreform? Lehren aus den Erfahrungen der Zweiten Kammern, Zeitschrift für Parlamentsfragen 2002, S. 171, S. 173; MAURER (Fn. 3), § 16 N. 7.

104 HUBERT WEIS, Verfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Herstellung der staatlichen Einheit Deutschlands, AöR 116 (1991) S. 28.

105 Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GG; MAURER (Fn. 3), § 16 N. 7. Vgl. die aktuelle Zusammensetzung des Bundesrates unter <http://www.bundesrat.de/Site/Inhalt/DE/index.templateId=renderStartseiteKomplett.html> (besucht am 9.8.2005).

mindestens aber drei Abgeordnete stellt.¹⁰⁶ Wie in Deutschland liegen auch in Österreich der Festlegung der Abgeordnetenzahl föderalistischen und demokratischen Überlegungen zugrunde.

Der *Ständerat* umfasst 46 Abgeordnete. 20 Kantone stellen je zwei Mitglieder des Ständerats, 6 Kantone (Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden) „haben je eine halbe Standesstimme“ (Art. 142 Abs. 4 BV) – eine historische Reminiszenz, an deren Aufhebung man sich vor allem aus Gründen der sprachregionalen Gewichtsverteilung bislang nicht herangewagt hat. Diese früher Halbkantone genannten Stände wählen daher nur je ein Mitglied des Ständerates.¹⁰⁷ In der Sitzverteilung im Rat widerspiegelt sich der vorne bereits erwähnte bundesstaatliche Grundsatz der *Gleichstellung der Kantone*.¹⁰⁸

d. Wahl und Amtsdauer

Die Mitglieder des *deutschen* Bundesrates werden von der jeweiligen Landesregierung „bestellt“.¹⁰⁹ Der entsprechende Beschluss oder die Wahl durch die Landesregierung ist dem Präsidenten des Bundesrates mitzuteilen.¹¹⁰ Die Landesregierung kann Mitglieder jederzeit abberufen. Wechselt sie nach Neuwahlen, sind die Abgeordneten neu zu bestellen, was zu einer Verschiebung der parteipolitischen Verhältnisse im Bundesrat führen kann.¹¹¹ Regierungsmitglieder können zu Stellvertretern berufen werden.¹¹² Der Bundesrat kennt – da die Landtage zu unterschiedlichen Zeiten gewählt werden – keine Legislaturperiode und keine Gesamterneuerung, er ist ein permanentes, sog. „ewiges Organ“.¹¹³

Die Wahl der Mitglieder des *österreichischen* Bundesrates erfolgt durch die Landtage der Bundesländer im Anschluss an die Landtagswahlen im jeweiligen Bundesland.¹¹⁴ Dadurch

¹⁰⁶ Art. 34 B-VG. Momentan umfasst der Bundesrat 62 Abgeordnete. Vgl. die aktuelle Zusammensetzung unter <http://www.parlinkom.gv.at> (besucht am 9.8.2005); MAURER (Fn. 40), S. 561.

¹⁰⁷ Art. 150 Abs. 2 BV; HÄFELIN/HALLER (Fn. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**), N. 958.

¹⁰⁸ Vgl. Art. 142 Abs. 2 bis Abs. 4 BV.

¹⁰⁹ Art. 51 Abs. 1 GG.

¹¹⁰ MAURER (Fn. 3), § 16 N. 5.

¹¹¹ MAURER (Fn. 3), § 16 N. 5.

¹¹² Art. 51 Abs. 1 Satz 2 GG; MAURER (Fn. 3), § 16 N. 5.

¹¹³ HERZOG (Fn. 3), §§ 46 N. 6.

¹¹⁴ Art. 35 B-VG.

wird eine gleiche politische Zusammensetzung begünstigt, was zum geflügelten Wort „Parteienbundesrat“ geführt hat.¹¹⁵ Die Kandidaten müssen aber nicht Mitglieder der Landtage sein. Wegen der geringen Bedeutung des Bundesrates dient dieser oft auch als „Alterssitz“ für verdiente Parteifunktionäre.¹¹⁶ Dieses Wahlprozedere fördert die Qualität der Abgeordneten und das Ansehen des Bundesrates nicht unbedingt.¹¹⁷ Wie in Deutschland tagt der Bundesrat in Österreich permanent ohne Legislaturperioden und wird laufend partial erneuert, was eine zielgerichtete und kontinuierliche politische Arbeit eher erschwert.¹¹⁸

In der *Schweiz* regelt jeder Kanton die Wahl in den Ständerat nach eigenem Recht.¹¹⁹ Während noch vor wenigen Jahrzehnten einige Kantone eine Wahl durch das Kantonsparlament vorsahen, finden heute überall *Volkswahlen* statt. Ausser im Kanton Jura werden die Ständeräte im Majorzverfahren gewählt. Da in den Kantonen meist mehrere etwa gleich starke Parteien um die beiden Ständeratssitze konkurrieren, muss ein Kandidat danach trachten, Wählende mehrerer Parteien zu überzeugen. Zwar kommen auch politischen Aussenseitern Chancen zu, doch bevorzugt das System Kandidaturen aus Mitte-Parteien.¹²⁰ Eine eigentliche Amtsperiode kennt die Bundesverfassung nicht, doch wird in allen Kantonsverfassungen eine vierjährige Amtsdauer vorgesehen, die in der Regel mit der Legislaturperiode des Nationalrates identisch ist. Nur die Kantone Zug, Appenzell-Innerrhoden und Graubünden wählen ihre Vertreter in den Ständerat nicht gleichzeitig mit dem Nationalrat.¹²¹

115 MAURER (Fn. 40), S. 563.

116 Der österreichische Bundesrat ist denn auch im Vergleich mit dem Nationalrat ein „Altherrenclub“. Vgl. dazu die kritische Abhandlung in der NZZ vom 30. April 2005, S. 7 und FALLEND (Fn. 65), S. 102.

117 Jüngstes Beispiel sind die Äusserungen des designierten Bundesratspräsidenten Siegfried Kampl, dessen Bezeichnung von Wehrmachtsdeserteuren als „Kameradenmörder“ eine Verfassungsänderung nötig machte, um seine Präsidentschaft zu verhindern. Ebenfalls ein schiefes Licht auf die Zusammensetzung des österreichischen Bundesrats werfen die Äusserungen des Abgeordneten John Gudenus, der die Existenz von Gaskammern im zweiten Weltkrieg bezweifelt hat. Vgl. NZZ vom 10. Juni 2005, S. 5.

118 FALLEND (Fn. 65), S. 102.

119 Art. 150 Abs. 3 BV. Vgl. auch THOMAS FLEINER, Deutscher Bundesrat – Schweizerischer Ständerat. Zweikammer-Entwicklungen im Vergleich, in: Max-Emanuel Geis/Dieter Lorenz, Staat, Kirche, Verwaltung. Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag, München 2001, S. 67 ff., S. 73.

120 MAURER (Fn. 40), S. 562.

121 RHINOW (Fn. 23), N. 2093.

e. Rechtlicher Status der Ratsmitglieder

Die Mitglieder des *deutschen* Bundesrates sind an Weisungen ihrer Landesregierungen gebunden.¹²² Gemäss dem Grundgesetz wirken die Länder durch den Bundesrat in Bundesangelegenheiten mit.¹²³ Wie das Bundesverfassungsgericht bestätigt hat,¹²⁴ muss ein Land alle seine Stimmen *einheitlich* abgeben, oder wie es HARTMUT MAURER plastisch formuliert hat: „*Ein und dasselbe* Mitglied kann nicht mit doppelter Zunge sprechen.“¹²⁵ Daher gibt oft ein „Stimmführer“ alle Stimmen für sein Land ab.¹²⁶ Diesem sog. Bundesrats-Modell wird zugute gehalten, dass es sich besonders gut zur Sicherung föderaler Interessen eignet.¹²⁷

Das österreichische Bundesverfassungsgesetz sieht für die Mitglieder des Bundesrates das freie Mandat vor.¹²⁸ Der jeweilige Landtag kann den von ihm gewählten Abgeordneten keine Weisungen erteilen und sie auch nicht vorzeitig abberufen.¹²⁹ Für die Mitglieder des Ständerates schreibt die BV hingegen das *freie Mandat* vor,¹³⁰ was auch der Volkswahl entspricht, aber immer wieder zu Diskussionen führt, weil sich die Kantonsregierungen durch den Ständerat zu wenig repräsentiert fühlen.¹³¹

f. Organisation der Räte

1. Verhandlungen

Der *deutsche* Bundesrat hält Sitzungen im Plenum meist alle drei Wochen jeweils am Freitagmorgen ab.¹³² Die Entscheidungen werden in den Landesregierungen, den zurzeit 16 Ausschüssen des Bundesrats oder im Ständigen Beirat vorbereitet und im Plenum oft

122 MAURER (Fn. 3), § 16 N. 9, MAURER (Fn. 40), S. 567; vorbehaltlich Art. 77 Abs. 2 Satz 3 GG.

123 Art. 50 GG.

124 Art. 51 Abs. 3 Satz 2 GG; BVerfGE 106, 310 (330 f.).

125 MAURER (Fn. 3), § 16 N. 10 (Hervorhebung original).

126 BVerfGE 106, 310 (330 f.); MAURER (Fn. 3), § 16 N. 8, N. 22 f.; HERZOG (Fn. 3), § 46 N. 20.

127 Vgl. GRAF KIELMANNSEGG (Fn. 44), S. 56.

128 Art. 56 Abs. 1 B-VG.

129 FALLEND (Fn. 65), S. 103.

130 Art. 161 Abs. 1 BV.

131 RHINOW (Fn. 23), N. 2098, N. 2238 ff.

132 HERZOG (Fn. 3), § 46 N. 2.

diskussionslos verabschiedet.¹³³ Der Bundesrat kennt keine Fraktionen.¹³⁴ Denn neben die Verpflichtung der Abgeordneten zur Beachtung von Weisungen ihrer Länderregierungen kann keine Parteidisziplin treten. Der Stil der seltenen Debatten ist eher sachlich kühl.¹³⁵ Der *österreichische* Bundesrat trifft sich in der Regel zwei Wochen nach den Sitzungsperioden des Nationalrates im Plenum. Die Vorbereitung der Geschäfte erfolgt in verschiedenen Ausschüssen, deren Tätigkeitsbereiche sich nach den entsprechenden Ausschüssen des Nationalrats richten. Die im Bundesrat vertretenen Parteien sind in Fraktionen organisiert und unterliegen zusammen mit den Mitgliedern des Nationalrates einer gemeinsamen Fraktionsdisziplin.¹³⁶

Der *Ständerat* versammelt sich vier Mal jährlich für drei Wochen zu „ordentlichen Sessionen“.¹³⁷ Der Bundesrat und ein Viertel der Mitglieder jeder Kammer können zusätzliche Sitzungen verlangen. Die Mitglieder gleicher Parteizugehörigkeit beider Räte sind in *Fraktionen* zusammengeschlossen. Zur Gesamtfraktion gehören alle Parlamentsmitglieder der entsprechenden Partei. Die „Untergruppen“ des Ständerats führen aber teilweise ein „Eigenleben“, da ihre Mitglieder im Persönlichkeitswahlverfahren und nicht auf einer Parteiliste gewählt werden und weil die Räte in ihren gleichzeitig stattfindenden Sessionen nicht die gleichen Geschäfte behandeln, so dass sich auch getrennte Fraktionssitzungen aufdrängen. Im Ständerat ist es zudem verpönt, ausdrücklich im Namen der Partei oder Fraktion zu votieren.¹³⁸ Das Plenum berät aufgrund der Vorarbeiten seiner Kommissionen. Die Behandlung von Gesetzen führt in aller Regel zu gründlichen, artikelweisen Beratungen und es herrscht oft - freilich in jüngerer Zeit mit abnehmender Tendenz - eine beachtliche Dialogkultur vor.¹³⁹

133 Art. 52 Abs. 4 GG; Art. 9 und Art. 11 Geschäftsordnung des Bundesrats vom 26.11.1993, zuletzt geändert am 31.5.2002; HERZOG (Fn. 3), § 46 N. 14 f.

134 JUN (Fn. 3), S. 343.

135 HERZOG (Fn. 3), § 44 N. 48.

136 FALLEND (Fn. 65), S. 104. MAURER (Fn. 40), S. 565. Weitere Fragen der Organisation regelt die Geschäftsordnung des Bundesrates, abrufbar unter <http://www.parlinkom.gv.at> (besucht am 9.8.2005).

137 Art. 151 Abs. 1 BV; RHINOW (Fn. 23), N. 2174 f.

138 RHINOW (Fn. 23), N. 2203.

139 Vgl. RHINOW (Fn. 23), N. 2101.

2. Vermittlungsverfahren

In Deutschland und in der Schweiz ist für das Parlament zur Behebung von Differenzen der beiden Räte ein Vermittlungsverfahren vorgesehen.¹⁴⁰ In *Österreich* fehlt wegen der schwachen Stellung des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren eine derartige Institution. Der Nationalrat kann sich, wie erwähnt, abgesehen von wenigen Ausnahmen mittels Beharrungsbeschluss über die Einsprachen des Bundesrates hinwegsetzen.

Der *deutsche* Vermittlungsausschuss ist paritätisch mit je sechzehn Mitgliedern des Bundestags und des Bundesrats besetzt und soll bei einem drohenden Scheitern einer Gesetzesvorlage im Bundesrat einen Einigungsvorschlag zwischen Bundestag und Bundesrat aushandeln. Das Recht zur Einberufung des Vermittlungsausschusses kommt nur dem Bundesrat bzw. der Bundesregierung, dem Bundestag und dem Bundesrat zu, je nachdem, ob ein Zustimmungs- bzw. ein Einspruchsgesetz vorliegt. Falls ein Kompromiss zustande kommt, ist dieser für Bundestag und Bundesrat allerdings rechtlich nicht verbindlich.¹⁴¹

Die *Schweiz* kennt ein eigentliches Differenzbereinigungsverfahren, in welchem bei Uneinigkeit das Geschäft zwischen den Räten hin und her geschoben wird. Falls nach drei Runden keine Einigung zustande gekommen ist, formuliert eine Einigungskonferenz aus je 13 Mitgliedern jedes Rates einen Einigungsantrag. Stimmt ein Rat diesem nicht zu, ist die Vorlage definitiv gescheitert.¹⁴²

Die Vermittlungsausschüsse beider Staaten tagen vertraulich; ihre Mitglieder sind nicht weisungsgebunden.¹⁴³

140 RHINOW (Fn. 23), N. 2196.

141 Art. 77 Abs. 2 GG; MAURER (Fn. 3), § 17 N. 79 ff.

142 Art. 156 Abs. 3 BV; Art. 89-95 ParlG; BBl 2001 3570-3572; RHINOW (Fn. 23), N. 2533-2535.

143 Für Deutschland: Art. 77 Abs. 2 GG, Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates für den Ausschuss nach Art. 77 II GG des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuss) vom 5. Mai 1951, zuletzt geändert am 30. April 2003; DEGENHART (Fn. 62), N. 678a; für die Schweiz: Art. 161 Abs. 1 BV; Art. 47 ParlG; RHINOW (Fn. 23), N. 2192, N. 2196.

IV. Zusammenfassender Vergleich

In einem zusammenfassenden Vergleich der drei Kammern fällt vor allem auf, dass trotz der gemeinsamen Idee einer föderalen Gliedstaatenvertretung die Ausgestaltung erheblich voneinander abweicht.

a. Repräsentationsbasis

Einmal ist die *Repräsentationsbasis* bei näherem Zusehen nicht die gleiche: Die Mitglieder des deutschen Bundesrates vertreten dank des imperativen Mandates primär die Länderregierungen und nur indirekt die Länder als solche. Die direkt gewählten Mitglieder des Ständerates repräsentieren die Völker der Kantone, ohne an Weisungen der Regierungen gebunden zu sein. Die Mitglieder des österreichischen Bundesrats werden zwar nicht direkt vom Volk gewählt, sondern vom jeweiligen Landtag eines Bundeslandes. Sie vertreten daher theoretisch (indirekt) die Bevölkerung des jeweiligen Bundeslandes, sind aber in der Praxis stark in die Bundesparteien eingebunden.¹⁴⁴

Das Problem der „einheitlichen Stimmabgabe“ im Bundesrat¹⁴⁵ kann also in der Schweiz und in Österreich kein Thema sein. In der Schweiz werden als Folge der parteipolitischen Majorzwahl die beiden Standesvertreter eines Kantons in der Regel aus unterschiedlichen Parteien gewählt, was vom Repräsentationsgedanken her als erwünscht ansehen kann und im Abstimmungsverhalten entsprechend zum Ausdruck kommt. Auch in Österreich gehören die Abgeordneten verschiedenen Parteien an; sie sind aber vermehrt dem Einfluss der Bundesparteien ausgesetzt, so dass man etwas zugespitzt von einer einheitlichen Stimmabgabe innerhalb der Fraktionen sprechen könnte.

In der unterschiedlichen Bindung der Abgeordneten kann ein direkter Zusammenhang zur *Gleichberechtigung* der beiden Kammern gesehen werden. Nur die Volkswahl vermittelt heute einem föderalen parlamentarischen Organ die Legitimation, auf gleicher Stufe mit der Volkskammer zu stehen. Eine gleichberechtigte Zweite Kammer mit einem imperativen Mandat würde in der Schweiz im Übrigen schon an den Realitäten des parlamentarischen Alltags und der kantonalen Verfassungswirklichkeit scheitern. Einerseits müssen sowohl in den Kommissionen wie im Plenum des Rates tagtäglich Kompromisse geschlossen werden. Man könnte in Anlehnung an Abbé Sieyès von den „compromis de tous les jours“ sprechen,

144 Zur Einbindung in die Politik der grossen Bundesparteien ÖVP und SPÖ vgl. FALLEND (Fn. 65), S. 103; GROSS (Fn. 19), S. 36.

145 Vgl. Art. 51 Abs. 3 Satz 2 GG; BVerfGE 106, 310; HERBERT KÜPPER, Die Mitgliedschaft im Bundesrat – Schwachstellen eines widersprüchlichen Konzepts, Der Staat 2003, S. 387 ff.

was Weisungsgebundenheit ausschliessen dürfte. Zum anderen sind alle Kantonsregierungen ihrerseits in Volkswahlen *direkt* gewählte *Mehrparteien*-Regierungen ohne eigentliche Koalitionsabsprachen, die regelmässig Mühe hätten, sich auf eigentliche Mandate für ihre Ständerätvertretung zu einigen.

In allen drei föderalen Kammern stellt sich indessen das Problem, was *föderale Repräsentation* heute bedeutet. Nach der ursprünglichen Vorstellung des schweizerischen Verfassungsgebers Mitte des 19. Jahrhunderts sollten „die Kantone vertreten“ werden, wie das auch gemäss dem Vorbild USA der Fall war. Diese Idee ist dann passend, wenn auch je spezifische Interessen oder Bedürfnisse der einzelnen Gliedstaaten auf Bundesebene geltend gemacht werden können. Dies ist aber im modernen Leistungs-, Sozial- und Gewährleistungsstaat mit seiner Mobilitätsgesellschaft auf Gesetzesebene nur noch bedingt oder ausnahmsweise der Fall. Die meisten Politikfelder werden in der politischen Realität primär aus ideologischer oder parteigeprägter Sicht beurteilt, weniger aus der Perspektive eines oder mehrerer Kantone oder Bundesländer. Allerdings gibt es wichtige Ausnahmen, bei welchen spezifische Interessen einzelner, mehrere oder gar aller Gliedstaaten geltend gemacht werden können, wie etwa die Begründung *neuer Kompetenzen* auf Bundesebene, die Prüfung der *Vollzugstauglichkeit* und Vollzugsauswirkungen von Gesetzen, die durch die Gliedstaaten umgesetzt werden, Steuererlasse, welche das den Kantonen zustehende *Steuersubstrat* zu gefährden drohen, der Erlass von Vollziehungsverordnungen durch die Regierung mit Auswirkungen auf die Gliedstaaten, regionale Wirtschaft-, Struktur- und Verkehrsangelegenheiten, etc..

In vielen Fällen stehen nicht Anliegen einzelner oder einiger Kantone oder Bundesländer im Vordergrund, sondern mehr oder weniger gleichmässige Gliedstaateninteressen an sich. Man könnte auch von föderalen *Systeminteressen* sprechen, weil es um den Schutz der grundsätzlichen Autonomie der Gliedstaaten geht. Auch hier ist auf Ausnahmen hinzuweisen; etwa, wenn die unterschiedliche Grösse oder Finanzkraft von Gliedstaaten eine Rolle spielt.

Der *Ständerat* versteht sich heute denn auch in einer Mehrfachrolle. Die Vertretung spezifischer Kantonsinteressen stellt die Ausnahme dar und kommt etwa bei raumplanerischen Aspekten oder der Förderung von Landesgegenden zum tragen. Die Schweiz ist durch eine vielfältigen Struktur geprägt; in einem kulturell-mehrsprachigen, pluri-religiösen, in Stadt, Agglomerationen und Berggebiete gegliederten Land mit 26 Kantonen von erst noch extrem unterschiedlicher Grösse versteht sich der Rat als föderativ in einem umfassenderen Sinn, als Repräsentationsorgan und Spiegelung dieser Pluralität. Dank der

durch die Majorzwahl ermöglichten Unabhängigkeit seiner Mitglieder trägt er so zur wichtigen Daueraufgabe der Integration der Vielfalt bei. Zum politischen Pflichtenheft des Ständerates gehört deshalb auch der weit gefasste *Minderheitenschutz*. Er ist also mehr eine föderative Kammer als eine eigentliche Gliedstaatenkammer.

Der Ständerat nimmt in der Regel auch die Aufgaben einer *chambre de réflexion* wahr. Es gelingt immer wieder, unabhängigen, auch der sie portierenden Partei weniger verpflichteten Persönlichkeiten oder sog. Quereinsteigern den Zugang in den Rat zu ermöglichen, was die erwähnte Dialogkultur fördert.

Der Bundesrat trifft in *Deutschland* auf andere Vorgegebenheiten und auf ein anderes *Föderalismusverständnis* als in der Schweiz. Beispielhaft sind die kleinere Zahl der Gliedstaaten und vor allem die bedeutend *homogeneren* Verhältnisse zu erwähnen,¹⁴⁶ welche Differenz und Divergenz zwischen den Gebietskörperschaften nicht als Leitwert anerkennen. Bestimmungen wie Art. 72 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 3 Ziff. 2 GG, wonach die Herstellung bundesweit „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ resp. die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ als Verfassungsziele anerkannt werden, wären in der Schweiz undenkbar. Freilich werden im Zuge der Leistungsstaatlichkeit auch in der Schweiz die Unterschiede zwischen den Kantonen schleichend verringert, aber nicht als eigentliches Ziel, sondern eher als beklagte Folge von Mobilität und Anspruchsnivellierung.

Der interkantonale Konkurrenzgedanke ist in der Schweiz trotz Konkordanzdemokratie noch verhältnismässig stark ausgeprägt, ohne dass sich der Begriff des „Konkurrenzföderalismus“ eingepreßt hätte. Dies wiederum hat mit einem anderen grossen Unterschied zwischen Deutschland und Österreich einerseits und der Schweiz andererseits zu tun, mit der unterschiedlich ausgestalteten *Finanzverfassung*: Die autonome Steuerhoheit der Kantone erweist sich als relativ verflechtungsresistent und ermöglicht Konkurrenz. Weiter haben in Deutschland die Einschränkung der Finanzautonomie der Länder, die Einführung von Gemeinschaftsaufgaben¹⁴⁷ sowie die Ausschöpfung der konkurrierenden Bundeskompetenzen zu homogenen Verhältnissen geführt und die „Unitarisierung“ erleichtert. Diese Entwicklung findet in der Schweiz keine Entsprechung, obschon auch hier eine beträchtliche Zunahme von Bundeskompetenzen samt Verflechtungen in den

146 ROLAND WATTS, Lessons from the pathology of multicultural federations, in: PETER HÄNNI (HRSG.), *Mensch und Staat*. Festgabe der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg für Thomas Fleiner zum 65. Geburtstag, Freiburg i. Ue. 2003, S. 257.

147 Art. 91a GG.

Zuständigkeiten festzustellen ist und zur Neuordnung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen geführt hat.

Allgemein dürfte der deutsche Föderalismus eher ein *Beteiligungsföderalismus* als ein „*Autonomieföderalismus*“ sein, was der Idee der Gliedstaatenkonkurrenz nicht eben förderlich sein dürfte. Denn Konkurrenz zwischen Gliedstaaten verwirklicht sich in erster Linie in der mehr oder weniger autonomen Aufgaben- und Finanzwahrnehmung (etwa im Standort- und Fiskalwettbewerb), und sie wird durch kulturelle Differenzen zwischen Gliedstaaten und Regionen erleichtert, wenn nicht sogar stark gefördert. Differenz kann beflügeln, wenn sie positiv als Herausforderung wahrgenommen, erlebt und in der Realität fruchtbar gemacht werden kann.

Der Österreichische Föderalismus weist trotz wesentlicher Tendenzen zur Stärkung der Bundesländer zentralistische Grundzüge auf. Die Bundesverfassung präjudiziert wichtige Verfassungsfragen der Länder und beschränkt somit die Verfassungsautonomie der Länder stark. Die Kompetenz-Kompetenz liegt beim Bund als Verfassungsgeber. Die Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Ländern erweist sich als bundeslastig, so dass der Grossteil der wirtschaftlich und politisch wichtigen Gesetzgebungsaufgaben dem Bund zugeordnet werden. (Art. 10, 11,12 B-VG). Den Ländern verbleiben, trotz der Generalklausel zu ihren Gunsten (Art. 15 Abs. 1 B-VG), nur wenig bedeutende Restkompetenzen. In der mittelbaren Bundesverwaltung sind die Zuständigkeiten der Länder verfassungsrechtlich garantiert (Art. 102 B-V). Diese mittelbare Bundesverwaltung wird vom VfGH als tragendes Element des bundesstaatlichen Prinzips der Verfassung gedeutet. Der Föderalismus ist in Österreich zwar formal ähnlich stark verankert wie in Deutschland, doch ist die politische Autonomie der österreichischen Länder in Wirklichkeit stärker eingeschränkt als diejenige der deutschen Bundesländer.

b. Parteipolitik versus föderale Politik?

In allen drei Staaten werden die föderalen Kammern *parteilich* überformt, im deutschen Bundesrat aufgrund der Zusammensetzung der Länderregierungen, im österreichischen Bundesrat aufgrund der Parteizugehörigkeit der Mitglieder und deren Einbindung in die Fraktionen des Nationalrates und im Ständerat als logische Konsequenz der Volkswahl. In allen Räten können die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse von denjenigen in der Volkskammer abweichen. So stellt wegen der Majorzwahl die Linke im Ständerat eine kleinere Minderheit dar als im Nationalrat, während umgekehrt die Stellung der Christlich-Demokratischen Volkspartei (CVP) regelmässig bedeutend stärker ist.

Doch infolge des unterschiedlichen politischen Systems, namentlich der direktdemokratischen Partizipationsrechte und des Multipartismus in der Schweiz, wirken sich diese Ungleichheiten auf differente Weise aus. In *Deutschland* kann die Opposition, wenn sie im Bundesrat über die Stimmenmehrheit verfügt, die Regierungsmehrheit blockieren oder doch retardieren. Nach einer neueren Untersuchung kann der Bundesrat zwar die von Alexis de Toqueville befürchtete „Tyrannei der Mehrheit“ bändigen, im Extremfall aber zu einer „Tyrannei der umgekehrten Mehrheit“ des Bundesrats führen.¹⁴⁸ Er erlaubt ein Mitregieren der Länder, genauer der Landesregierungen, auf Bundesebene. Zwar scheint infolge der offenbar sehr erfolgreichen „Scharniertätigkeit“ des Vermittlungsausschusses die Zahl der tatsächlich scheiternden Gesetze insgesamt gering zu sein, doch gelang es dem Bundesrat, in den Zeiten vor der grossen Koalition wichtige Vorhaben von Regierung und Mehrheitsfraktion aus parteipolitischen Gründen zu blockieren.¹⁴⁹

In *Österreich* fehlt, wegen der Dominanz der grossen Parteien in Bundesrat und Nationalrat und der schwachen Stellung des Bundesrates ein eigentlicher Oppositionscharakter der

148 ROLAND LHOTTA, Der „lästige“ Föderalismus: Überlegungen zum konsensuellen „deadlock“ am Beispiel von Bundesrat und Vermittlungsausschuss, in: Ursula Männle (Hrsg.), *Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz*, Baden-Baden 1998, S. 85 u.H.a. ALEXIS DE TOCQUEVILLE: *Über die Demokratie in Amerika*, ausgewählt und herausgegeben von J. P. Mayer, Stuttgart 1985, S. 139 ff.

149 GEBHARD KIRCHGÄSSER, Wettbewerb versus Kooperation: Zur Reform des deutschen Föderalismus, in: Stefan Brink/Heinrich Amadeus Wolf (Hrsg.), *Gemeinwohl und Verantwortung*, Festschrift für Hans Herbert von Arnim, Berlin 2004, S. 375 ff., S. 375, mit Hinweis auf die Blockaden 1998 betreffend Steuerreform und 2002 hinsichtlich Zuwanderungsgesetz; UWE WAGSCHAL/MAXIMILIAN GRASL, Die modifizierte Senatslösung. Ein Vorschlag zur Verringerung von Reformblockaden im deutschen Föderalismus, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 2004, S. 732 ff., S. 733 f.; MAURER (Fn. 3), § 16 N 43; DERS. (Fn. 106), S. 565 f. Vgl. auch zu einer Volksbefragung zum Bundesrat NORBERT GRUBE, Unverzichtbares Korrektiv oder ineffiziente Reformbremse? Wahrnehmungen föderaler Strukturen und Institutionen in Deutschland, in: Horst Förster u.a. (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2004*, Baden-Baden 2004, S. 163 ff., S. 172 ff.

Die drohende Blockademacht des Bundesrats hat auch bei der Auflösung des 15. Deutschen Bundestags eine Rolle gespielt: Nachdem die SPD am 22. Mai 2005 die Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen verloren hatte, wurde kein Bundesland mehr von der rot-grünen Koalition der Bundesregierung regiert. Unmittelbar nach der Niederlage hat Bundeskanzler Schröder die Konsequenzen aus den neuen Kräfteverhältnissen im Bundesrat gezogen und Neuwahlen des Bundestags angekündigt. – Eine knappe Mehrheit im Bundestag ist tatsächlich wenig handlungsfähig, wenn sie sich einer erdrückenden CDU/CSU-Mehrheit im Bundesrat gegenüber sieht. Auch Bundespräsident Köhler hat seine Entscheidung vom 21. Juli 2005, den Bundestag aufzulösen, auf das Fehlen einer verlässlichen, handlungsfähigen Mehrheit im Bundestag gestützt. Vgl. dazu LUDWIG WATZAL, Editorial, *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ 32-33/2005)*, zugänglich unter: http://www.bpb.de/publikationen/NEVPVC_0,Editorial.html (besucht am 6.8.2005).

Zweiten Kammer. Die grossen Parteien stimmen das Verhalten ihrer Mitglieder in Bundes- und Nationalrat aufeinander ab.

In der *Schweiz* kann nicht von einer „Blockade“ der Regierung und ihrer Mehrheit gesprochen werden, da seit 1959 die vier grössten Parteien in der Regierung vertreten sind. Die systemimmanente Suche nach einer „gütlichen Einigung“ oder wenigstens nach breit abgestützten Mehrheiten (keine „minimal winning coalitions“) kommt ua. darin zum Ausdruck, dass Lösungen in der Binnenstruktur des Zweikammersystems, also zwischen den beiden Kammern, oft in Differenzbereinigungsverfahren, manchmal auch erst in der Einigungskonferenz, angestrebt und gefunden werden.¹⁵⁰

Eine weitere Dimension der Politikverflechtung besteht in Deutschland in den *Wechselwirkungen zwischen Bundeswahlen und Landeswahlen*. Da die Wahlen der Landtage nicht mit jenen des Bundestags zusammenfallen, können sie faktisch eher auch ein *Plebizit über die Bundespolitik* bedeuten.

Diese Wechselwirkungen sind demokratietheoretisch ambivalent zu beurteilen. Dass eine Regierung während ihrer Amtszeit in unregelmässigen Abständen einem (Popularitäts-) Test durch Volksentscheide unterworfen wird, mag man einerseits positiv bewerten. Dem Referendum in der Schweiz können ähnliche Funktionen zukommen. Doch ist andererseits zu fragen, ob nicht eine problematische Vermischung von Bundes- und Länderebene eintritt, wenn Landtagswahlen in den Sog der Bundespolitik geraten, da dadurch eine Landesregierung für die Leistungen der Bundespolitik belohnt oder bestraft werden kann, obschon sie dafür kaum direkte Verantwortung trägt. Damit droht wohl auch der *Parteienwettbewerb* eingeschränkt zu werden.¹⁵¹

c. Mitregierung im Bund durch die Regierungen der Gliedstaaten

Anders als der Ständerat und der österreichische Bundesrat wirkt der *deutsche* Bundesrat an der „Verwaltung des Bundes“ (Art. 50 GG) mit, insbesondere über die Zustimmungsbefähigung von Rechtsverordnungen, vollzugslenkenden Verwaltungsvorschriften und Massnahmen der Bundesaufsicht. Die Einwirkung der Länderkammer auf die Verwaltung deutet auf die grosse Tragweite des deutschen

¹⁵⁰ Vgl. zur Praxis des Differenzbereinigungsverfahrens HUBER-HOTZ (Fn. 34), S. 174ff. Erst in einer Einigungskonferenz konnte Einverständnis über die endgültige Formulierung von Art. 120 ParlG betreffend die bei Fn. 97 erwähnten Aufträge des Parlaments an den Bundesrat erzielt werden: RHINOW (Fn. 23), N. 2232, N. 2236.

¹⁵¹ FRANK DECKER/JULIA VON BLUMENTHAL, Die bundespolitische Durchdringung der Landtagswahlen, Zeitschrift für Parlamentsfragen 2002, S. 144 ff., S. 165.

Mitwirkungsföderalismus hin. Dabei können die Landesregierungen ihre Erfahrung, ihr „Umsetzungs-Know How“¹⁵², aber auch ihre unterschiedlichen Umsetzungskapazitäten, etwa im Bereich der Ressourcen, wirkungsvoll einbringen. Auf der anderen Seite kann der Bundesrat gerade hier Vetomacht ausspielen, nicht wegen Vollzugsproblemen, sondern aus anderen Gründen, um so vom Bundestag beschlossene Gesetze quasi „von hinten her“ zu blockieren.¹⁵³

Der Ständerat besitzt keine analoge Kompetenz; die zuständigen Kommissionen von National- und Ständerat können bloss von der Regierung die Vorlage des Entwurfs zu einer wichtigen Verordnung verlangen.¹⁵⁴ Immerhin hat die Regierung in ihren Botschaften, in welchen sie die Erlassentwürfe begründet und kommentiert, ua. Auskunft zu geben über die geplante Umsetzung der Erlasse, die vorgesehene Auswertung dieser Umsetzung und die Prüfung der Vollzugstauglichkeit im vorparlamentarischen Verfahren. Zuweilen verlangt das Parlament während der Gesetzesberatung von der Regierung die Vorlage des Entwurfes der das Gesetz umsetzenden Verordnung. Damit will es einem seinen Absichten entgegenstehenden potentiellen Gesetzesvollzug vorbeugen.

Daher ist nur der deutsche Bundesrat, im Gegensatz zu den Zweiten Kammern in Österreich und der Schweiz, „Partner und Gegenspieler der Bundesregierung“ (HARTMUT MAURER).¹⁵⁵ In der Schweiz wird der Regierungs- und Verwaltungsbereich durch das Parlament vor allem über Gesetze, Aufträge und Finanzen gesteuert, während der einmal eingeräumte Umsetzungsspielraum respektiert und erst über Aufsichts- und Kontrollinstrumente überprüft und allenfalls modifiziert wird. Auch hier offenbart sich – neben der unterschiedlichen Funktion der Gewaltgliederung in der parlamentarischen Demokratie und in der Konkordanzdemokratie – ein *unterschiedliches Gewaltgliederungsverständnis* in den beiden Nachbarstaaten.

In systemvergleichender Sicht ist interessant, dass auch in der Schweiz der föderalistische Beteiligungszugriff auf Regierung und Verwaltung des Bundes als unentbehrlich erachtet wird. Die kantonalen Regierungen haben angesichts der grossen Bedeutung des vorparlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens sowie der exekutiven Rechtsetzung und Politik-implementation ihren direkten Einfluss auf Regierung und Verwaltung verstärkt. Neben den interkantonalen Fachdirektorenkonferenzen („Direktorenkonferenzen“) hat vor

152 WATTS (Fn. 146), S. 259; MAURER (Fn. 3), § 16 N. 40; JUN (Fn. 3), S. 351.

153 Vgl. JUN (Fn. 3), S. 346 ff.

154 Art. 151 ParlG.

155 MAURER (Fn. 3), § 16 N. 26.

allem die Konferenz der Kantonsregierungen („KdK“) an Einfluss gewonnen. Sie vertritt die kantonalen Regierungen neben oder auch anstelle des Ständerates gegenüber dem Bund – freilich in informalen Vorgängen und ohne parlamentarische Öffentlichkeit.

Auch in der Schweiz ist der exekutive Beteiligungsföderalismus im Vormarsch. Die angenommene Verfassungsänderung über die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)¹⁵⁶ sieht sogar vor, dass der Bund auf Antrag von Kantonsregierungen Verträge zwischen Kantonen für das ganze Bundesgebiet allgemeinverbindlich erklären und einen nicht beitragswilligen Kanton zur Beteiligung verpflichten kann.¹⁵⁷ Das Verhältnis von KdK zum Ständerat, sowie das genannte Reformprojekt werfen staatsrechtliche Fragen auf, die bislang in der Wissenschaft kaum thematisiert wurden.

V. Reformvorschläge

In allen drei Bundesstaaten sind zahlreiche Ideen und Vorschläge zur Reform der föderalen Kammern entwickelt und vorgetragen worden. Nachstehend soll kurz und ohne Anspruch auf Vollständigkeit auf einige Entwicklungen hingewiesen werden:

a. Deutscher Bundesrat

Vor allem wegen der beklagten Blockademöglichkeiten des Bundesrats, aber auch infolge eines starken Kompetenzzuwachses beim Bund wurde Ende 2003 die „*Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung*“ eingesetzt.¹⁵⁸ Die Vorschläge zur Reform des Bundesrates zielten in drei Richtungen: erstens in dessen „*Entpolitisierung*“, indem die Blockadepotentiale aus parteipolitischen Gründen verringert würden, etwa durch Aufgabe

156 Vgl. allgemein zur NFA die Übersicht des Bundesparlaments unter <http://www.parlament.ch/homepage/do-dossiers-az/do-finanzausgleich.htm> (besucht am 6.8.2005), ferner das Internetportal von Bund und Kantonsregierungen: „Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen“, <http://www.nfa.ch/de/> (besucht am 6.8.2005) und aus der Literatur etwa AUGUST MÄCHLER, *Föderalismus in der Krise: Geleitete Zusammenarbeit als Ausweg?*, ZSR NF 123 (2004) Bd. I, S. 571 ff.

157 Vgl. Art. 48a des BB vom 3. Okt. 2003, BBl 2003 6592. Zur Kritik an diesen neuen Instrumenten vgl. René Rhinow, **NZZ Artikel neu**

158 MAURER (Fn. 3), § 10 N. 79 f.; vgl. ferner die grossangelegte Untersuchung von JOACHIM SANDEN, *Die Weiterentwicklung der föderalen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 2005, insbes. S. 999-1012 zum Bundesrat.

der Weisungsgebundenheit oder des obligatorischen qualifizierten Mehrs; zweitens in eine *Aufwertung* des Bundesrates, um eine weitere Unitarisierung zu verhindern;¹⁵⁹ und drittens in eine *Entflechtung der Kompetenzen* zwischen Bund und Ländern.¹⁶⁰ Dieser letzte Punkt schien auch der Wichtigste zu sein; interessanterweise hätte er den Bundesrat formell unberührt belassen, aber dessen Wirkungsweise wohl nachhaltig verändert.¹⁶¹ – Mangels politischer Einigung im Hochschul- und Bildungsbereich ist die Reform gescheitert.¹⁶²

Jüngst wurde zur möglichst weitgehenden Vermeidung von gegenläufigen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat eine „modifizierte Senatslösung“ vorgeschlagen: Jedes Land hätte eine Stimme, welche vom Ministerpräsidenten abgegeben würde, wobei der Bundesrat mit einfachem Mehr, bei Stimmengleichheit ein Senatspräsident, entscheiden würde.¹⁶³

XXX

b. Österreichischer Bundesrat

In Österreich wurde die Frage der Reform des Bundesrates zwar seit Bestehen dieser Institution immer wieder gestellt; ernsthafte Reformen wurden aber bis anhin nicht an die Hand genommen.¹⁶⁴ Wie der Bundesrat bereits seine Entstehung und Ausgestaltung einem

159 Diesem Ziel entgegen läuft der neue Vorschlag von THORSTEN FRANZ: Er hat sich in seinem Habilitationsvortrag für einen Einheitsstaat und damit implizit gegen den Bundesrat ausgesprochen; die von Art. 79 Abs. 3 GG unabänderbar erklärte Einteilung Deutschlands in Länder und deren Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung stünde unter dem Vorbehalt des Selbstbestimmungsrechts des Volkes, eine neue Verfassung anzunehmen: THORSTEN FRANZ, Die Zukunft der deutschen Bundesstaatlichkeit: Verfassungsrechtliche Vorgaben für einen Systemwechsel, Zeitschrift für Parlamentsfragen 2004, S. 409 ff., S. 427.

160 MAURER (Fn. 3), § 10 N. 81.

161 Auch SANDEN (Fn. 158), S. 1000 schlägt keine grundlegenden, sondern bloss „Detailkorrekturen“ am Bundesrat vor.

162 Vgl. MAURER (Fn. 3), § 10 N 82 m.w.H.; ferner den politischen Überblick von ERWIN TEUFEL, in: Horst Förster u.a (Hrsg.), Neue Bewährungsprobe für den Föderalismus, Jahrbuch des Föderalismus 2005, Baden-Baden 2005, S. 15-22 und im gleichen Band die „Beiträge zum deutschen Föderalismus“, insbesondere von WOLFGANG RENZSCH, Bundesstaatsreform – nach dem Scheitern der KOMBO?, S. 91-99; von THOMAS FISCHER, Reformziel Aufgabenentflechtung – Die Beratungen der Föderalismuskommission zur Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen, S. 100-117; von IRIS KREMLER, Arbeit und Ergebnisse der Föderalismuskommission im Bereich der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, S. 118-134 und von URSULA MÜNCH, Bildungspolitik als föderativer Streitpunkt: Die Auseinandersetzung um die Verteilung bildungspolitischer Zuständigkeiten in der Bundesstaatskommission, S. 150-162.

163 WAGSCHAL/GRASL (Fn. 149), S. 747 und passim zur Diskussion weiterer Vorschläge.

164 Vgl. die Übersicht zur Föderalismusreform in Österreich von SANDEN (Fn. 158), S. 195-199.

parteilpolitischen Kompromiss verdankt, so ist es auch bis heute nicht gelungen, allfällige Reformvorhaben aus der Partei- und Machtpolitik herauszulösen. Die Beratungen des sog. Österreichkonvents zur Reform des Bundesverfassungsgesetzes und der Verfassungsentwurf des Vorsitzenden FRANZ FIEDLER haben in dieser Hinsicht, soweit ersichtlich, keine substantiellen Neuerungen hervorgebracht.¹⁶⁵

c. Reform des Ständerats

In der Schweiz werden immer wieder Stimmen laut, den Ständerat einer Reform zu unterziehen.¹⁶⁶ Der Rat hat aber bisher alle Vorschläge sowie dreissig Jahre Totalrevisionsverfahren der BV unverändert „überstanden“.¹⁶⁷ Die Begehren reichen von dessen Abschaffung bis hin zum Wechsel vom Senats- zum Bundesrats-Modell, was ebenso bezeichnenderweise wie chancenlos von Mitgliedern einiger Kantonsregierungen postuliert wurde. Dazwischen wurden Ideen zur Veränderung der Sitzverteilung geäussert, wie die längst fällige Aufwertung der Kantone mit halber Standesstimme, sodass sie auch zwei Mitglieder in den Rat entsenden könnten, oder eine Differenzierung der Sitzverteilung nach Kantonsgrösse, indem den grossen Kantonen drei, den mittleren zwei und den kleinen bloss einen Sitz zugeteilt würden. Dies vermöchte zwar der zum Teil massiven Bevölkerungsverschiebung seit 1848 Rechnung tragen, ginge aber auf Kosten der hochgehaltenen Gleichheit der Kantone.

Bemerkenswert scheint der Umstand zu sein, dass die kürzlich beschlossene Bundesstaatsreform in der Schweiz¹⁶⁸ im Gegensatz zu Deutschland die föderale Kammer nicht in die Föderalismusreform miteinbezogen hat.

165 Vgl. Fn. 9.

166 Ein neuer Vorschlag von HANSJÖRG BLÖCHLIGER, Baustelle Föderalismus, (hrsg. von Avenir Suisse), Zürich 2005, plädiert v.a. aus wirtschaftlicher Sicht für eine Einteilung der Schweiz in „Zweckregionen“, welche den Bestand der Kantone und des Ständerats nicht ändern würden, vgl. immerhin S. 394 f.

167 Vgl. zu den Anfängen der letzten Verfassungsrevision OSCAR ODERMATT, Der Ständerat im Prüfstand der Verfassungsrevision, ZBI 1970, S. 57 ff.

168 Vgl. den Bundesbeschluss vom 3. Okt. 2003, BBI 2003 6591 und die Zusammenfassungen von HÄFELIN/HALLER, N. 74a, N. 970-973 und N. 1277a; ferner HANSJÖRG BLÖCHLIGER, Baustelle Föderalismus, hrsg. von Avenir Suisse, Zürich 2005, S. 345 ff.

d. Prüfungsfragen bei Institutionenreformen

Nach den praktischen Erfahrungen in der Schweiz kann bei der Reform von (insbesondere) föderalen Institutionen mindestens eine vierfache Prüfung vorgenommen werden:

Erstens: An welchen *Leitwerten* werden Defizite und Reformanliegen gemessen? Geht es primär darum, den Föderalismus zu optimieren? In welchem Verhältnis steht die Reform zu demokratischen Zielen?

Zweitens: Handelt es sich wirklich um ein „organisches“ Problem, das mit einer Veränderung *organisatorischer* Strukturen gelöst werden könnte, oder eher um eine Frage der politischen Kultur, des Entscheidungsmanagements, des Verhaltens politischer Akteure?

Drittens: Können die relevanten Probleme mit einer Veränderung *normativer* Regeln überhaupt gelöst werden? Oder müssen diese dafür hinhalten, dass einfach „etwas geschehen muss“, damit in der politischen Öffentlichkeit Handlungs- und Reformwillen demonstriert werden kann?

Und viertens: Welches sind die mittel- und längerfristigen *Auswirkungen* einer Reform auf das System? Denn Änderungen an Verfassungsorganen stehen selten für sich allein; sie können auch andere Organe und Abläufe betreffen und sogar zu kleineren oder grösseren demokratischen oder föderalistischen Umwälzungen führen.

VI. Schlussbemerkungen

Institutionenvergleiche haben es in sich. Der deutsche und österreichische Bundesrat wie der Ständerat sollen die Mitwirkung der Gliedstaaten auf Bundesebene sicherstellen. Wie ein näherer Blick gezeigt hat, sind die drei Institutionen verfassungsrechtlich unterschiedlich ausgestaltet; sie stehen vor dem Hintergrund bestimmter geschichtlicher Entwicklungen und soziokultureller Gegebenheiten auch für unterschiedliche politische Systeme und sind Ausdruck verschiedener Föderalismusverständnisse. Nur unter Beachtung ihrer Systembezüge können sie verstanden werden.

Gemeinsam stehen sie im *Spannungsfeld von Demokratie und Bundesstaatlichkeit*; ihre demokratische Legitimität wird immer wieder angezweifelt.¹⁶⁹ Dieses Dilemma hat schon *Abbé Sieyès* während der französischen Revolution plastisch so umschrieben: Eine zur

¹⁶⁹ Vgl. für den deutschen Bundesrat MAURER (Fn. 3), § 16 N. 47.

Volkskammer zusätzliche Vertretung ist überflüssig, wenn sie mit der Volkskammer übereinstimmt und gefährlich, wo sie von ihr abweicht.¹⁷⁰

Zweite Kammern bremsen, hemmen und kontrollieren. Das ist ihre gewaltengliedrige Funktion. Sie fördern Kompromiss und Konsens auf Kosten von Handlungsfähigkeit und Veränderungschancen. Sie wirken in einem föderalen Gemeinwesen grundsätzlich auch integrierend und systemstabilisierend. Doch gilt dies nur, wenn Grundwerte wie Konsens und Integration auch positiv bewertet und wahrgenommen werden. Stehen hingegen Effektivität, Effizienz, Raschheit, oder allgemein „Führung“, verstanden als Durchsetzung der Politik einer Regierung und ihrer parlamentarischen Mehrheit, im Vordergrund, verändert sich auch die Beurteilung. Die deutsche Diskussion über die Blockademacht des Bundesrates ist wohl in diesem Zusammenhang zu sehen.

Fragen des Föderalismus hängen so schicksalhaft mit Fragen des Demokratieverständnisses zusammen. *Der föderale Bikameralismus tendiert zur Konsensdemokratie, nicht zur Mehrheitsdemokratie.*¹⁷¹ In einer parlamentarischen Demokratie kann dies zum Problem werden, in einer Konkordanzdemokratie kaum. Ausländischen Beobachtern drängt sich die Frage auf, ob sich Deutschland mit seinem „Mitregierungs föderalismus“ auf dem Weg von der Konsens- zur Konkordanzdemokratie befindet, in der alle wesentlichen politischen Kräfte in die Regierungsverantwortung eingebunden sind, oder ob der umgekehrte Weg einer Rückbildung oder Eindämmung der Konsensdemokratie in Richtung durchschlagskräftiger Mehrheitsdemokratie angestrebt werden soll. So oder so spielt der deutsche Bundesrat in diesem Prozess eine zentrale Rolle. Und insofern sind Zweite Kammern immer auch eine Herausforderung für die Demokratie.

170 Zitiert nach HEGER, (Fn. 41), S. 80 und SUSANNE SCHÜTTEMEYER/ROLAND STURM, Wozu Zweite Kammern? Zur Repräsentation und Funktionalität Zweiter Kammern in westlichen Demokratien, Zeitschrift für Parlamentsfragen 1992, S. 518.

171 Für die schweizerische Praxis: RUDOLF FRIEDRICH, Polarisierung in der schweizerischen Politik – Konkordanz oder Konfrontation, in: Roberto Bernhard (Redaktion), Föderalismus hat Zukunft, , Jahrbuch „Die Schweiz“ 2001/2002, Aarau 2002, S. 175 ff., kritisch HANS RENTSCH, Konsens, Konkordanz und die verdrängten Kosten, daselbst, S. 167 ff., insbes. S. 172.