

**Vergleichende Untersuchung der
Organisation und Funktion der
2. Kammer im föderalen System**



**Vergleichende Untersuchung der
Organisation und Funktion der
2. Kammer im föderalen System**

Institut für Föderalismus - Schriftenreihe
Politische Bildung - Band 2

herausgegeben vom
Institut für Föderalismus, Innsbruck
Wissenschaftliche Leitung: Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler

Vergleichende Untersuchung der Organisation und Funktion der 2. Kammer im föderalen System

von
Peter Bundschuh



Wilhelm Braumüller
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
Wien

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

**Vergleichende Untersuchung der Organisation und
Funktion der 2. Kammer im föderalen System /**

Peter Bundschuh . - Wien : Braumüller, 2000

(Politische Bildung : 2)

ISBN 3-7003-1327-6

Alle Rechte, auch das der Übersetzung, des photomechanischen Nachdrucks und der
Speicherung in elektronischen Datenanlagen, vorbehalten.

© 2000 by Braumüller, Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
Gesamtherstellung: NOVOGRAPHIC Wien

ISBN 3-7003-1327-6

Vorwort

Wenn es in dieser Arbeit um eine vergleichende Darstellung der „Zweiten Kammern“ von Staatsgefügen geht, so ist mit der Benennung als „Zweite Kammer“ keineswegs eine Wertung¹ in irgend einer Hinsicht getroffen. Es wird viel mehr der Bundesrat, Ständerat, Senat oder wie immer diese Parlamentskammer zu bezeichnen ist, in ihren Funktionen, besonders in der als „Länderkammer“, zur Sprache kommen.

Dabei soll diese Kammer als die parlamentarische Einrichtung untersucht werden, die in einem bikameralen Bundesstaat² jedenfalls in einem gewissen Nahverhältnis zu den, einen Bundesstaat bildenden, Gliedstaaten (allenfalls Regionen) steht. Es definiert sich die hier interessierende „Zweite Kammer“ also schwerpunktmäßig über ihre territoriale Ausrichtung. Ausgeklammert sollen demnach Kammern bleiben, die tendenziell bestimmte Bevölkerungsschichten³ parlamentarisch vertreten.

Die vorliegende Arbeit ist rechtsvergleichend aufgebaut, gewisse Freiräume erlaube ich mir im Interesse einer gezielten Schwerpunktsetzung, die konkret auf die speziellen und aktuellen föderalistischen Fragestellungen der im Einzelnen behandelten Staaten abzielt.

Auf überzogene Formalismen verzichte ich des weiteren zu Gunsten tatsächlicher und möglichst breit gestreuter Verwertbarkeit dieser Studie, sowie im Bestreben nach leserorientierter Formulierung⁴, die mir auch im Bereich wissenschaftlichen Arbeitens als erstrebenswert erscheint.

Natürlich wurde ein „Grundraster“ über die gesamten Darstellungen der Funktionen der „Zweiten Kammer“ im internationalen Vergleich gelegt, und systematische Vergleichskriterien vor allem dort berücksichtigt,

-
- 1 Es kann also die „Zweite Kammer“ von vorne herein nicht als die gegenüber der „Ersten Kammer“ weniger bedeutende angesehen werden. Diese Vermutung trafe zwar auf die österreichischen Verhältnisse weitgehend zu, eine diesbezügliche generelle Umlegung auf andere Bundesstaaten würde jedoch in die Irre führen.
 - 2 Die Existenz einer solchen „Zweiten Kammer“ ist nicht unverzichtbare Voraussetzung für das Bestehen eines Bundesstaates, so zählen sie beispielsweise auch *Ermacora* und *Pernthaler* nicht zu den unverzichtbaren bundesstaatlichen Strukturelementen. Siehe *Ermacora*, *Österreichische Verfassungslehre* (1970) 285; *Pernthaler*, *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*² (1996) 293. Immerhin nennt aber der VfGH in Erk Slg 1952/2455 die Beteiligung einer Länderkammer an der Gesetzgebung als ein für den Bundesstaat typisches Merkmal. Auch die Praxis des Bundesstaates wird wohl eine solche „Länderkammer“ vorzugsweise einrichten.
 - 3 So wird beispielsweise die Einrichtung des House of Lords (Großbritannien) in der folgenden vergleichenden Arbeit keine Besprechung erfahren.
 - 4 Siehe dazu O. *Hochadel*, *Die Entdeckung des Lesens, heureka - das Wissenschaftsmagazin im Falter 1/99*, 8. „*Es wird viel beklagt und wenig dagegen getan: Deutschsprachige Wissenschaftler schreiben zu akademisch und zu wenig leserorientiert...*“.

wo das Vorhandensein formaler Vergleichselemente dies nahelegte, wie bei Fragen nach der Struktur, der Rechtsstellung und den Kompetenzen der „Zweiten Kammer“.

Die von mir gewählte Vorgangsweise führte zu folgendem Grundaufbau einer Vergleichssystematik, die jedoch von Staat zu Staat variiert und in folgenden, den jeweiligen Verhältnissen angepassten Modifikationen auftritt:

- Einleitung (mit dem Ziel einer allgemeinen Lesersensibilisierung für Besonderheiten der nachfolgenden Erläuterungen)
- Zusammensetzung der „Zweiten Kammer“
- Wahl oder Bestellung der Mitglieder
- Rechtsposition der Mitglieder
- Verfahren zur Entscheidungsfindung
- Kompetenzbereiche der „Zweiten Kammer“
- Rechtspolitische Einschätzungen

Je nach Schwerpunkt fällt nun die Besprechung der einzelnen Kriterien ausführlicher oder gestraffter aus und wird durch Zwischenüberschriften oder Absatzsetzung gegliedert.

Je „typischer“ nun eine „Zweite Kammer“ als Länderkammer nach österreichischem Begriffsmuster ausgeprägt ist, desto eher empfiehlt sich die Einhaltung obiger Systematik, je „exotischer“ eine „Zweite Kammer“ jedoch anmutet, desto mehr verlangt ihre Darstellung nach individuellen Formen der Darstellung.

Die inhomogene Struktur dieser „Zweiten Kammern“ machte die Arbeit abwechslungsreich und vielfältig und schloss ein starr schematisches Vorgehen aus. Pointiert ausgedrückt könnte man sagen, *dass das einzig verbindende der „Zweiten Kammern“ in ihrer Unterschiedlichkeit liegt*. Nun ganz so verhält es sich doch nicht, denn ein meist verfassungsmäßig ausformulierter Auftrag bestimmt die, in diese Arbeit aufgenommenen „Zweiten Kammern“ immerhin zur Wahrung von *Teilstaateninteressen* innerhalb *bundesstaatlicher Gefüge*.

Wie im Folgenden aufgezeigt wird, lassen sich über diesen „kleinsten gemeinsamen Nenner“ hinausgehende Gemeinsamkeiten nach meiner Ansicht nicht problemlos durchgehend feststellen.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Schweiz	1
A) Einleitung	1
B) Zusammensetzung	2
C) Wahl oder Bestellung der Mitglieder	2
D) Rechtsposition der Mitglieder	3
E) Das Verfahren zur Entscheidungsfindung.....	3
a) Einleitung	3
b) Ablauf des Verfahrens	3
F) Die Kompetenzbereiche der „Zweiten Kammer“	4
a) Die Mitwirkung an der Gesetzgebung	4
b) Die Mitwirkung an der Vollziehung der Gesetze	4
c) Kontrollrechte der „Zweiten“ Kammer	6
G) Zusammenfassende rechtspolitische Einschätzung	6
Deutschland	8
A) Einleitung	8
B) Zusammensetzung	9
C) Wahl oder Bestellung der Mitglieder	9
D) Rechtsposition der Mitglieder	10
E) Das Verfahren zur Entscheidungsfindung.....	11
a) Einleitung	11
b) Ablauf des Verfahrens	11
F) Die Kompetenzbereiche der „Zweiten Kammer“	13
a) Die Mitwirkung an der Gesetzgebung	13
b) Mitwirkung an der Vollziehung der Gesetze.....	16
c) Kontrollrechte der „Zweiten Kammer“	18
G) Schwerpunkt „Bundesrat und Vorlagen der Europäischen Gemeinschaft“	20
H) Zusammenfassende rechtspolitische Einschätzung	21
Italien	24
I. Derzeitige Situation	24
A) Einleitung	24
B) Essentielle Gleichstellung der Parlamentskammern	25
C) Zusammensetzung	25
D) Wahl oder Bestellung der Mitglieder	25
E) Der „Senat“ im Gesetzgebungsverfahren	26

II. Reformvorschläge für den Senat der Regionen.....	27
A) Vorbemerkung	27
B) Vorgeschlagene Gesetzgebungskompetenzen der „Zweiten Kammer“	27
C) Vorschläge zur Zusammensetzung	28
D) Vorschläge zur Wahl oder Bestellung der Mitglieder und deren Mandatsausübung	28
E) Der Zeller-Brugger-Entwurf	28
F) Zusammenfassende rechtspolitische Einschätzung	29
Belgien	31
A) Einleitung	31
B) Zusammensetzung	33
C) Wahl oder Bestellung der Mitglieder	34
D) Rechtsposition der Mitglieder	34
E) Die Kompetenzbereiche der „Zweiten Kammer“	34
a) Die Mitwirkung an der Gesetzgebung	34
b) Weitere Kompetenzbereiche der „Zweiten Kammer“	36
F) Zusammenfassende rechtspolitische Einschätzung	36
G) Belgien ein weiterer Föderalstaat in einem subsidiären Europa?	37
H) Die Europäische Dimension	38
Spanien	39
A) Einleitung	39
B) Zusammensetzung	40
C) Wahl oder Bestellung der Mitglieder	41
D) Rechtsposition der Mitglieder	41
E) Das Verfahren zur Entscheidungsfindung.....	41
F) Die Kompetenzbereiche der „Zweiten Kammer“	42
G) Zusammenfassende rechtspolitische Einschätzung	43
Österreich	45
A) Einleitung	45
B) Zusammensetzung	46
C) Wahl oder Bestellung der Mitglieder	46
D) Rechtsposition der Mitglieder	47
E) Das Verfahren zur Entscheidungsfindung.....	47
a) Einleitung	47
b) Ablauf des Verfahrens	47
F) Die Kompetenzbereiche der „Zweiten Kammer“	49
a) Die Mitwirkung an der Gesetzgebung	49
b) Die Mitwirkung an der Vollziehung der Gesetze	51
c) Kontrollrechte der „Zweiten Kammer“	52

G) Zusammenfassende rechtspolitische Einschätzung	53
H) Eine Auswahl an Reformvorschlägen	55
USA	57
A) Einleitung	57
B) Abbildung „Repräsentantenhaus und Senat“	58
C) Zusammensetzung	59
D) Wahl oder Bestellung der Mitglieder	59
E) Rechtsposition der Mitglieder	59
F) Die Kompetenzbereiche der „Zweiten Kammer“	60
a) Allgemeine Prinzipien	60
b) Die Mitwirkung an der Gesetzgebung	60
c) Senat und außenpolitische Angelegenheiten	63
d) Senat und Personalhoheit (Postenbesetzung)	63
G) Zusammenfassende rechtspolitische Einschätzung	63
H) Abbildung „Der Gesetzgebungsprozess“	65
Mexiko	66
Südafrika	69
A) Einleitung	69
B) Zusammensetzung	70
C) Wahl oder Bestellung der Mitglieder	70
D) Rechtsposition der Mitglieder	71
E) Das Verfahren zur Entscheidungsfindung	71
F) Die Kompetenzbereiche der „Zweiten Kammer“	72
G) Zusammenfassende rechtspolitische Einschätzung	73
Die Bundesstaaten des „Commonwealth“	75
Indien	76
A) Einleitung	76
B) Die „Zweite Kammer“ im Überblick	78
C) Zusammenfassende rechtspolitische Einschätzung	79
Kanada	81
A) Einleitung	81
B) Die „Zweite Kammer“ im Überblick	81
C) Zusammenfassende rechtspolitische Einschätzung	82
Australien	84
A) Einleitung	84
B) Die „Zweite Kammer“ im Überblick	84
C) Zusammenfassende rechtspolitische Einschätzung	86
Literaturverzeichnis	89

Schweiz

A) Einleitung

Ohne dass in diesem Rahmen auf die bemerkenswerte historische Entwicklung der Schweizer Länderkammer eingegangen werden kann, sei auf die napoleonische Okkupation, die daraus resultierende einheitsstaatliche Verfassung und den dieser Ära folgenden Staatenbund der Schweizer Kantone unter vollständiger Aufrechterhaltung der Kantonsouveränität hingewiesen.

Den Abschluss der deutlich zutage tretenden Spannungen zwischen konservativem Kantonsgeist und zentralistischen Strömungen brachte die „Schweizerische Bundesverfassung“ von 1874.

Das System der gemeinsamen Gesetzgebung durch *Nationalrat* und *Ständerat* konnte bereits Erfahrungen des Zweikammerparlaments der Vereinigten Staaten von Amerika umsetzen und wurde Bestandteil der *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874*, die trotz einer Gesamtänderung in unseren Tagen¹ in ihren Grundzügen erhalten blieb.

Der Ständerat, also die „Zweite Kammer“ wird hierbei mitunter auch als „Kammer der Besinnung“ betrachtet, in der traditionell das eher konservative Element vorherrscht².

1 Im November 1996 verabschiedete der Bundesrat einen Entwurf zur Reform der Bundesverfassung, die nach Abschluss der Beratungen in National- und Ständerat am 18. April 1999 durch Volksabstimmung angenommen wurde. Anstelle des Art 80 BV soll nach dem vorliegenden Entwurf die Zusammensetzung und Wahl des Ständerates dann in Art 141 BV nach folgendem Wortlaut geregelt werden: (1) Der Ständerat besteht aus 46 Abgeordneten der Kantone. (2) Die Kantone Obwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell-Ausserrhoden und Appenzell-Innerrhoden wählen je eine Abgeordnete oder einen Abgeordneten; die übrigen Kantone wählen je zwei Abgeordnete. (3) Die Wahl in den Ständerat wird vom Kanton geregelt.

2 Vgl. Schumann, Das Regierungssystem der Schweiz (1971) 159.

B) Zusammensetzung

In strenger Verwirklichung des *arithmetischen Prinzips*³ als Ausdruck der Gleichheit der Kantone⁴ beschicken diese den *Ständerat* mit jeweils zwei Abgeordneten, gänzlich unabhängig von Gebietsgröße und Bevölkerungszahl, wobei für die geteilten Kantone jeder Landesteil einen Abgeordneten zu stellen hat⁵. Gemäß Art 80 BV setzt sich der Ständerat aus 46 Kantonsvertretern zusammen.

C) Wahl oder Bestellung der Mitglieder

Die Verfassung der Schweiz⁶ bestimmt, dass die Art und Weise der Bestellung der Ständeratsmitglieder vollständig Sache der Kantone ist. Der Ständerat wirkt als Bundesorgan, die Bestimmungen über das Wahlverfahren gehören aber zum Kompetenzbereich der Kantonsgesetzgebung, wobei sich die Bestimmung der Abgeordneten durch Volkswahl im Laufe der Zeit klar durchsetzte.

Da auch die Amtsdauer der Ständeräte Angelegenheit der kantonalen Legislative ist, folgt daraus sowohl die Möglichkeit zur Partialerneuerung der Länderkammer, wie auch zur Totalerneuerung durch Koppelung mit der Nationalratswahl⁷.

Nach dem im Allgemeinen angewendeten Verfahren der Mehrheitswahl ist gewählt, wer im ersten Wahlgang die absolute Stimmenmehrheit erreicht oder aus dem zweiten Wahlgang mit relativer Stimmenmehrheit hervorgeht. Da dieses Wahlsystem zu Ungunsten der politischen Kräftevielfalt wirkt und die Mehrheit zum einzigen Entscheidungsfaktor macht, ist es nicht unumstritten⁸.

3 Es bieten sich zwei Lösungen für die Frage nach der Zusammensetzung der Länderkammer an. Mit welcher Mitgliederanzahl jeder Gliedstaat vertreten ist, kann sich entweder nach dem föderalistischen Prinzip, als der gleich starken Vertretung der Länder orientieren (arithmetisches Prinzip), oder die Bevölkerungsstärke der einzelnen Gliedstaaten als maßgebend ansehen (geometrisches Prinzip). Auch Mischsysteme der beiden Idealtypen sind in Bundesstaaten anzutreffen. Vgl. *Walter/Mayer, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts*⁶ (1996) 172.

4 *Hangartner, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts I* (1980) 111.

5 Die Frage nach der Entwicklung der Halbkantone durch weitgehende Verselbstständigung zu „Vollkantonen“ stellt jedoch *K. Weber, Kriterien des Bundesstaates* (1980) 133.

6 Siehe Art 80 Z 4 BV.

7 Zur „faktischen Totalerneuerung“ des Ständerates durch Wahlkoppelung siehe *K. Weber, Kriterien*, 135.

8 Zur Frage nach der (fehlenden) Vertretung innerkantonomer Minderheiten siehe *Heger, Deutscher Bundesrat und Schweizer Ständerat* (1990) 111 ff.

D) Rechtsposition der Mitglieder

Die Mitglieder des Ständerates nehmen ihre Aufgaben in der Funktion von Parlamentariern wahr, woraus sich ein ähnlicher Immunitätsschutz wie der von Abgeordneten zum österreichischen Bundesrat erklärt. Ebenso wie in Österreich gelten auch für die Mitglieder der Schweizer Länderkammer die Prinzipien des freien Mandats, von einer Entsendung durch „ihre“ Heimatkantone kann daher nicht gesprochen werden.⁹

E) Das Verfahren zur Entscheidungsfindung

a) Einleitung

Das sogenannte Quorum, also die zur Beschlussfähigkeit verlangte Anzahl der Mitglieder einer Versammlung schreibt die Anwesenheit der absoluten Mehrheit der Ratsmitglieder vor.¹⁰

Sowohl bei Abstimmungen über Verfassungsgesetze als auch über einfachgesetzliche Regelungen entscheidet die absolute Mehrheit der Stimmen; der Präsident gibt seine Stimme nur bei Stimmengleichheit ab.

b) Ablauf des Verfahrens

Die Verfassung bestimmt, dass die beiden Parlamentskammern ihre Sessionen gleichzeitig abzuhalten haben.¹¹ Aufgrund der Gleichrangigkeit dieser beiden Kammern der Bundesversammlung ist für Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse auch die Zustimmung beider Kammern erforderlich¹². Der Abstimmung gehen vorbereitende Verhandlungen in den Kommissionen und Parteifractionen der jeweiligen Kammer voraus. Da die getrennt durchzuführende Behandlung der einzelnen Materien meist zu unterschiedlichen Ergebnissen in Bundesrat und Nationalrat führen, ist ein Differenzbereinigungsverfahren¹³ vorgesehen. Sollte dennoch kein gemeinsamer Beschluss zustande kommen, sondern auf

9 Siehe dazu Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht - Ein Grundriß² (1988) Rz 692.

10 Art 87 BV.

11 Art 86 BV

12 Vgl K. Weber, Kriterien, 140.

13 Die Vorgangsweise in diesem Verfahren beschreibt K. Weber bildhaft: „Das betreffende Geschäft wird so lange zwischen den Räten hin- und hergeschoben, bis entweder eine Einigung erreicht ist, oder ein Rat seine Beschlüsse für endgültig erklärt und auch der andere Rat an seinen abweichenden Beschlüssen festhält.“ K. Weber, Kriterien, 141.

den unterschiedlichen Beschlüssen beharrt werden, werden die Streitpunkte einer aus gleich vielen Mitgliedern der beiden Kammern bestehenden Konferenz vorgelegt. Wird nun ein Einigungsantrag von dieser Konferenz verabschiedet, ist dieser beiden Ratskammern zur Beschlussfassung vorzulegen. Im Falle, dass dieser Antrag von auch nur einer der beiden Kammern abgelehnt wird, ist die Vorlage gescheitert.

F) Die Kompetenzbereiche der „Zweiten Kammer“

a) Die Mitwirkung an der Gesetzgebung

Die Mitwirkung am Zustandekommen von Schweizer Bundesgesetzen erfolgt durch den Ständerat in folgender Weise:

Das *Vorschlagsrecht* (die Initiative) des Ständerates gibt diesem die Möglichkeit, der Bundesversammlung¹⁴ Beschlussentwürfe vorzulegen und zwar mit der Wirkung, dass ein Anspruch auf Entscheidung durch die Bundesversammlung begründet wird. Es gilt dieses Recht sowohl für den Nationalrat und den Ständerat als Gremium, wie auch für jedes einzelne der jeweiligen Ratsmitglieder.¹⁵

Die *Einbindung des Ständerates in den Entstehungsprozess* von Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen ist durchgehend in allen Phasen des Gesetzgebungsprozesses gegeben. Der *Gesetzesbefehl* erfolgt im Zusammenwirken mit dem Nationalrat. Ein „Alleingang“ des Nationalrates ist nach Schweizer Verfassungsrecht nicht möglich.

b) Die Mitwirkung an der Vollziehung der Gesetze

Die Bundesversammlung, die aus den beiden *Abteilungen* des Parlamentes, also aus Nationalrat und Ständerat besteht, hat unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone die *oberste Gewalt des Bundes*.¹⁶ Daraus ergeben sich umfangreiche Kompetenzen des Ständerates, da das Parlament als Volksvertretung aufgrund seiner größeren demokratischen Legitimation den Verwaltungsbehörden übergeordnet ist¹⁷. Ein faktisches Übergewicht der Verwaltungsbehörden stellt in

14 Ausführlich wird die Bundesversammlung als Schweizer Parlament in seiner Gesamtheit dargestellt in: Häfelin/Haller, Bundesstaatsrecht², Rz 708 ff.

15 Art 93 BV.

16 Art 71 BV.

17 Siehe dazu Häfelin/Müller, Grundriß des Allgemeinen Verwaltungsrechts³ (1998) 9 ff.

diesem Zusammenhang zwar keine Schweizer Besonderheit dar, ein entsprechender Hinweis scheint an dieser Stelle dennoch angebracht¹⁸.

Abgesehen von dieser Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung kommen der Bundesversammlung außenpolitische und militärische Kompetenzen zu, als vereinigte Bundesversammlung wählen die beiden Kammern gemeinsam die Mitglieder des Bundesrates und des Bundesgerichts, den Bundeskanzler sowie als weitere Bundesorgane den Armeegeneral und andere durch die Gesetzgebung zu bezeichnende Organe¹⁹.

Von Interesse für diese vergleichende Untersuchung ist, dass die Bundesversammlung und somit auch der Ständerat als deren Länderkammer mit Kompetenzen der Rechtsprechung ausgestattet ist, wenngleich die historische Bedeutung dieses Bereiches nicht mehr erreicht wird und heute nur noch einzelne Punkte umfasst²⁰.

Diese sind:

- Beschwerden gegen Entscheidungen des Bundesrates über „Administrativstreitigkeiten“²¹
- Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bundesbehörden²²
- Streitigkeiten gemäß Garantiesgesetz (Art 15 Abs 1 des Bundesgesetzes über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft vom 26. März 1934)
- Ermächtigung zur Strafverfolgung von Mitgliedern der Bundesversammlung.

Betreffs weiterer Einzelkompetenzen²³ beider Kammern der Bundesversammlung, auf die in diesem Rahmen nicht eingegangen werden kann, sei auf die umfangreiche Literatur zum Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Schweiz verwiesen.

18 Vgl. Häfelin/Müller, Verwaltungsrecht³, 9 (Rz 26).

19 Art 85 Z 4 BV.

20 Vgl. Häfelin/Haller, Bundesstaatsrecht², Rz 750-755. Art 85 Z 12 und Art 113 Abs 2 BV.

21 Art 85 Z 12 und Art 113 Abs 2 BV.

22 Art 85 Z 13 BV.

23 Beispielsweise Maßregeln für die innere Sicherheit, Amnestie und Begnadigung siehe Art 85 Abs 7 BV.

c) **Kontrollrechte der „Zweiten“ Kammer**

Aufgrund der formell ohnehin starken Stellung des Parlaments sind die parlamentarischen Kontrollrechte eher schwach ausgestaltet²⁴.

Als Handlungsinstrumente stehen den Parlamentariern (somit auch den Ständeratsabgeordneten) aber immerhin die Interpellation und die einfache Anfrage an den Bundesrat zur Verfügung²⁵.

G) **Zusammenfassende rechtspolitische Einschätzung**

Angelegentlich wird der Schweiz im allgemeinen und ihrem Verfassungssystem im besonderen eine gewisse Mustergültigkeit attestiert²⁶.

Aus föderalistischer Sicht finden diese „Vorschusslorbeeren“ ihre Berechtigung zumindest teilweise in der föderalistischen Kultur des Schweizer „Staatsalltages“. Tatsächlich hat sich die Bundesstaatlichkeit der Schweiz in ihren Grundelementen durchaus bewährt und auch das Modell des Schweizer Ständerates findet nicht umsonst weltweit Beachtung und vorwiegend Anerkennung²⁷. Zu bemerken bleibt allerdings, dass die Funktion des Ständerates als Verteidiger kantonaler Zuständigkeiten dadurch überlagert ist, dass in den für Verfassungsänderungen notwendigen Volksabstimmungen die mehrheitliche Zustimmung der Mehrheit der Kantone vorliegen muss.

Die Diskussion um die Strukturkrise des klassischen Parlamentarismus wird auch in der Schweiz seit Jahren geführt²⁸ und in diesem Sinne stellt *Schumann* unter anderem die anhaltende Entwicklung des Bundesrates, weg von der Funktion des „verlängerten Armes der Bundesversammlung“, hin zu einer „eigenständigen Exekutive“, fest²⁹.

Die Umgestaltung der zweiten Parlamentskammer hätte ein Schwerpunkt der *Totalrevision der Bundesverfassung*, die in den sechziger und siebziger Jahren diskutiert wurde, werden können³⁰; der bereits eingangs erwähnte Verfassungsentwurf 1996 stellt hingegen Reform-

24 K. Weber, Kriterien, 153.

25 Dazu Häfelin/Haller, Bundesstaatsrecht², Rz 780 ff.

26 In vielen Lebensbereichen sieht sich diese oft als vordergründig erkannte „schweizerische Mustergültigkeit“ aber schärfer werdender Kritik ausgesetzt.

27 So ein von George Gallup veröffentlichtes Umfrageergebnis: World leaders say Swiss are best governed people, International Herald Tribune, 27./28.6.1970.

28 Zur rechtspolitischen Wertung des Ständerates siehe K. Weber, Kriterien, 156.

29 Schumann, Regierungssystem, 147.

30 Heger, Ständerat, 245 f.

vorschläge des Bundesrates vor, die eine tatsächliche, also inhaltliche Totalrevision weder anstreben, noch dazu geeignet wären, eine solche herbeizuführen.

Das Volk nahm diese neue Verfassung am 18. April 1999 bei geringer Stimmbeteiligung mit einer Mehrheit von 59 Prozent an, die Stände entschieden hingegen nur mit knapper Mehrheit (13 von 23 Ständen stimmten mit „ja“) zu Gunsten der neuen Staatsgrundlage.³¹

Die reformierte Verfassung, die am 1. Jänner 2000 in Kraft gesetzt werden soll, trifft bereits jetzt vielfach auf kritische Stimmen und Kommentare³².

Trotzdem: Das Vorwort des Entwurfes signalisiert Optimismus.

„Mit dieser Botschaft³³ unterbreitet der Bundesrat eine erneuerte Verfassung, die den Bedürfnissen des Schweizervolkes entspricht und ihm dienen soll. Er bestätigt damit seinen Willen, die grundlegenden Werte unseres Landes zu stärken - jene Werte, die der Schweiz eine Existenz in Freiheit, Wohlstand und Frieden erlauben. Der Bundesrat drückt damit auch den Glauben an die Zukunft aus, eine Zukunft, die wir gestalten und nicht einfach erdulden wollen.“³⁴

31 Zusammenfassend zur neuen Bundesverfassung der Schweiz: Informationsblatt des Instituts für Föderalismusforschung Nr 4/1999, 1 ff.

32 Siehe dazu Sack, Die Schweiz hat eine neue Bundesverfassung, in Academia-Wissenschaftsmagazin der Europäischen Akademie Bozen 18/1999, 31, 33.

33 „Botschaft“ ist hier bedeutungsgleich mit „Entwurf“.

34 Aus dem Vorwort des Verfassungsentwurfes zur Reform der Bundesverfassung, abgedruckt als Broschüre der eidgenössischen Druckschriften- und Materialzentrale.

Deutschland

A) Einleitung

Schon das aktuelle internationale Interesse am deutschen Bundesrat rechtfertigt dessen Darstellung in einer vergleichenden Arbeit. Ganz bewusst wurde von mir kein historischer, kein „deutscher“, nicht einmal ein europäischer Ausgangspunkt gewählt. Dieser ist, geographisch weit entfernt, in der neuen Verfassung der Republik Südafrika zu finden.

Wenn ein Modell, das deutliche Merkmale des deutschen Bundesrates in sich trägt³⁵, Eingang in die „brandneue“ Verfassung eines Staates von der Bedeutung der Südafrikanischen Republik findet, so kommt darin wohl die breite, zumindest grundsätzliche Akzeptanz dieser Einrichtung sehr lebensnah zum Ausdruck.

Die Länderkammer als Teil einer föderalistischen Staatsstruktur wird demnach als geeignetes „Teilinstrumentarium“ zur Friedensstiftung in einem Staat der Gegensätze gesehen, eine vom Standpunkt des Föderalismus aus betrachtet doch sehr erfreuliche Perspektive.

Aber auch innerhalb der Europäischen Union kommt Deutschland die Funktion eines „föderalistischen Motors“³⁶ zu, kamen doch die (immerhin vorhandenen) föderalistisch beeinflussten Strukturen im Rahmen des Vertrages von Maastricht vorwiegend durch das Engagement des Bundesstaates Deutschland zustande.

Im Gegensatz dazu erscheint es an dieser Stelle auch angebracht, darauf hinzuweisen, dass föderalistisches Gedankengut oder gar föderalistische Problemlösungsansätze in Europa ganz und gar nicht federführend vertreten sind, geradezu das Gegenteil ist der Fall.

„Die meisten Staaten Europas sind Einheitsstaaten, für die schon das Wort 'Föderalismus' eine Staatsstruktur indiziert, die sie für verfassungswidrig, aber auch politisch für schlecht und unannehmbar halten.“³⁷

35 Eine Studie des südafrikanischen National Democratic Institute (NDI), im Oktober 1996 unter dem Titel „A Comparative Study of Second Chambers of Parliament in Selected Countries“ vorgestellt, bezieht sich auf den deutschen Bundesrat in folgender Weise: „Germany's *Bundesrat* was one of the primary models considered when the NCOP (National Council of Provinces) provisions were included in the new Constitution.“

36 Zur aktuellen Lage des Föderalismus in Deutschland siehe J. Lang, Zur Struktur des deutschen Föderalismus, in: Die Öffentliche Verwaltung 1999, Heft 12, 507 ff.

37 Zit aus *Pernthaler*, Allgemeine Staatslehre², 313.

Dass daher die Standpunkte eines auch nach europäischen Maßstäben bedeutenden föderalistisch organisierten Staatswesens, nämlich des Bundesstaates Deutschland, vor eben diesem Hintergrund als besonders wichtig erscheint, liegt auf der Hand. Die „Zweite Kammer“ innerhalb dieses bikameral organisierten Staatsgefüges soll im Folgenden in ihrer Funktion als „Länderkammer“ und als „Medium“ föderalistischer Anliegen untersucht werden.³⁸

B) Zusammensetzung

Der deutsche Bundesrat weist in seiner Zusammensetzung ein Mischsystem aus *arithmetischen* und *geometrischen* Komponenten auf.

Hierbei kommen jedem Bundesland mindestens drei Stimmen zu. Länder mit einer Bevölkerungszahl von über zwei Millionen Einwohnern verfügen über vier Stimmen im Bundesrat, Ländern mit mehr als sechs Millionen Einwohnern kommen fünf Bundesratsstimmen zu und Länder mit mehr als sieben Millionen Einwohner haben sechs Stimmen.³⁹

C) Wahl oder Bestellung der Mitglieder

Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Länder, dabei bestellen die Landesregierungen nicht nur drei bis sechs Mitglieder aus ihrem Kreis sondern auch die anderen Regierungsmitglieder als Ersatzmitglieder.⁴⁰

Somit ist es möglich, dass neben dem Ministerpräsidenten die jeweils sachlich zuständigen Landesminister an den Sitzungen teilnehmen; die Ausschusssitzungen werden in der Regel mit den zuständigen Landesbeamten beschickt. Die Mitgliedschaft im Bundesrat erfordert zwei Voraussetzungen. Es sind dies das Erfordernis von Sitz und Stimme in der Landesregierung⁴¹ und die Bestellung der Bundesratsmitglieder durch

38 Sehr ausführlich und aktuell setzt sich in diesem Zusammenhang D. Posser mit dem deutschen Bundesrat auseinander. Posser, Der Bundesrat und seine Bedeutung, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hg), Handbuch des Verfassungsrechts² (1994) 1145 ff.

39 Die Stimmenverteilung im deutschen Bundesrat ist in Art 51 Abs 2 GG festgelegt.

40 Siehe dazu Art 51 Abs 1 GG.

41 Es bleibt den einzelnen Landesverfassungen überlassen zu bestimmen, ob nur parlamentarisch verantwortlichen Ministern oder auch Staatssekretären „Kabinettsrang“ zukommt. Das Land Baden-Württemberg und der Freistaat Bayern haben solche Verfassungsregelungen getroffen; das Land Sachsen bestimmt einen Staatssekretär zum stellvertretenden Mitglied des Bundesrates. Zur Bestellung der Bundesratsmitglieder siehe Evers (Hg), Grundgesetz und Verfassungen der deutschen Bundesländer³ (1980) 76, 97.

Beschluss der Landesregierung, wodurch die Mitgliedschaft im Bundesrat konstitutiv erworben wird.⁴²

Die Mitglieder des deutschen Bundesrates werden „partiell“⁴³ erneuert, da die Regierungsbildung und Berufung der Bundesratsmitglieder im Anschluss an die einzelnen Landtagswahlen erfolgt.

D) Rechtsposition der Mitglieder

Eine Besonderheit des deutschen Bundesrates liegt darin, dass sich seine Mitglieder aus der „ersten Garnitur“ der Landesexekutiven der Bundesländer zusammensetzen.

Es ist den Landesregierungen möglich und durchaus Praxis, die Tätigkeit ihrer Bundesratsmitglieder durch Weisung zu binden. Es steht den Landeskabinetten hierbei frei, den Lenkungsmechanismus dadurch (freiwillig) außer Kraft zu setzen, indem sie „ihren“ Bundesräten freie Hand geben. Diese Vorgangsweise stellt jedoch die Ausnahme dar.

Ein Weisungsrecht der Landesparlamente gegenüber Mitgliedern des Bundesrates besteht nicht.

Als Träger eines gebundenen Mandates kommen den Mitgliedern des Bundesrates keine Immunitätsprivilegien zu.

Wie *Weber*⁴⁴ anmerkt, sind jedoch die meisten Bundesratsmitglieder als Landesminister zugleich Mitglieder der Landtage und genießen von daher die Immunitätsprivilegien.

42 Eine diesbezügliche Mitteilung an den Präsidenten des Bundesrates, sowie die Bekanntgabe in der, der Bestellung folgenden, Plenarsitzung des Bundesrates haben nur deklaratorischen Charakter. Vgl *Benda/Maihofer/Vogel* (Hg), Handbuch², 1170.

43 Daraus, dass die Landtagswahlen in den verschiedenen Bundesländern zu unterschiedlichen Zeitpunkten abgehalten werden, erklärt sich die Partialerneuerung des Bundesrates im Unterschied zur Totalerneuerung, wie sie beispielsweise auch im österreichischen Nationalrat stattfindet. Vgl *Adamovich/Funk*, Österreichisches Verfassungsrecht³ (1985) 214.

44 *K. Weber*, Kriterien, 137 f.

E) Das Verfahren zur Entscheidungsfindung

a) Einleitung

Beschlussfähig ist der Bundesrat, wenn die Mehrheit seiner Stimmen vertreten ist⁴⁵, wobei im Falle der Beschlussunfähigkeit der Präsident die Sitzung (von sich aus) aufzuheben hat.

Die Praxis zeigt hingegen, dass die „Stimmen des Bundesrates“ durchgehend lückenlos vertreten sind.⁴⁶

Die Stimmen im Bundesrat werden nicht nach der Anzahl der anwesenden Mitglieder gezählt, sondern für jedes Land durch einen Stimmführer geleistet, der alle dem Land zukommenden Stimmen abgeben kann.⁴⁷

Die Beratungen staffeln sich in Berichterstattung, Aussprache und Abstimmung. Jedem Land kommt das Antragsrecht zu⁴⁸, die Plenarabstimmung erfolgt durch ein Zeichen mit der Hand. Für die Beschlussfassung genügt die einfache Stimmenmehrheit, die Zustimmung zu verfassungsändernden Gesetzen ist an eine Zweidrittelmehrheit gebunden; die Beschlussfassung in den Ausschüssen erfolgt durch einfache Mehrheit.

b) Ablauf des Verfahrens

Im Verhältnis zur „Ersten Kammer des Parlaments“, dem Bundestag, steht dem Bundesrat nur ein Kontrollrecht im Anschluss an das Bundestagsverfahren zu. Dabei hat der Bundesrat nur drei Wochen Zeit zu prüfen, ob gegen den Gesetzesbeschluss des Bundestages der Vermittlungsausschuss anzurufen sei.⁴⁹

Neben Bundestag und Bundesregierung kommt auch dem Bundesrat das Recht zur Gesetzesinitiative zu;⁵⁰ allerdings ist der Bundestag nicht verpflichtet, über Gesetzesvorlagen des Bundesrates zu entscheiden.⁵¹

45 § 28 Abs 1 GOBR.

46 So auch *Herzog*, in: Isensee/Kirchhof (Hg), Handbuch des Staatsrechts II (1987) 520.

47 Siehe zur Besonderheit des Stimmführers auch *Högl*, Der Bundesrat der Republik Österreich im Vergleich zum Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland, 30.

48 § 26 GOBR.

49 Art 77 Abs 2 GG.

50 Art 76 Abs 1 GG.

51 Diese Bestimmung ist verständlicherweise massiver Kritik ausgesetzt. Vgl auch *Benda/Maihofer/Vogel* (Hg), Handbuch², 1153.

Um die Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens im Bundesrat zu ermöglichen, sind alle vom Bundestag beschlossenen Gesetze dem Bundesrat zuzuleiten⁵² und Gesetzesinitiativen der Bundesregierung sind noch vor ihrer Einbringung beim Bundestag dem Bundesrat vorzulegen.

Die Position des Bundesrates hängt in dieser Phase des Gesetzgebungsverfahrens (Endphase) davon ab, ob es sich um ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz⁵³ handelt. In diesem Fall verfügt der Bundesrat über ein absolutes Vetorecht; ohne seine Zustimmung scheitert das Gesetz.

Ist das Zustimmungsrecht des Bundesrates nicht erforderlich, so kann, allerdings auch erst nach Durchführung eines Vermittlungsverfahrens⁵⁴, der „Einspruch“ des Bundesrates vom Bundestag überstimmt werden.

Die Vorbereitungsarbeiten zur Beschlussfassung im Bundesrat werden in den Ausschüssen getätigt. Herrscht in den Ausschussberatungen Einigkeit über die Zustimmung zu einer Vorlage und kommt es auch nicht zur Korrektur durch eine Landesregierung, werden solche im „Paket“ und ohne Aussprache verabschiedet.⁵⁵

Der Bundesrat ist beschlussfähig sobald die Mehrheit seiner Stimmen vertreten ist. Grundsätzlich genügt dazu die Anwesenheit nur eines Kabinettsmitgliedes je Bundesland.

Zu dieser Besonderheit des Bundesstaates Deutschland führt K. Weber aus:

„.... Das Abstimmungsverfahren ist durch den Grundsatz der Einheitlichkeit der Stimmabgabe gekennzeichnet. Alle Stimmen eines Landes müssen gleichen Inhalts sein, es ist weder Stimmenthaltung noch ein von den übrigen Mitgliedern desselben Lands abweichendes Votum eines einzelnen Abgeordneten möglich. Eine Aufsplitterung der Stimmen eines Landes hat deren Ungültigkeit zur Folge, weshalb unter den Mitgliedern die Haltung zu einzelnen Punkten vorher abgesprochen werden muss. In

52 Art 78 GG.

53 Zur prozentualen Gewichtung an zustimmungsbedürftigen Bundesgesetzen vgl. Reuter, Praxishandbuch Bundesrat (1991) 687. Immerhin beträgt der Anteil der mit Zustimmungselbstformel im Bundesgesetzblatt veröffentlichten Gesetze über 50%.

54 Dieses Vermittlungsverfahren wird im Vermittlungsausschuss abgehandelt, der seinerseits ein politisches Gremium (kein Expertengremium) darstellt und die Ausarbeitung eines „Kompromisses“ zur Aufgabe hat.

55 Eine solche Vorgangsweise entspricht der Bundesratspraxis, oft wird ein beträchtlicher Anteil an Tagesordnungspunkten in dieser Weise als sogenannte „Grüne Drucksache“ abgehandelt. Siehe dazu Benda/Maihofer/Vogel (Hg), Handbuch², 1180.

der Praxis hat sich die Figur des 'Stimmführers' entwickelt, der die Stimmen seines Landes abgibt. Es ist für das Ergebnis irrelevant, ob alle Mitglieder eines Landes bei der Abstimmung anwesend sind. Es kann der Stimmführer allein gültig über alle, seinem Land zustehenden Stimmen verfügen."

Bei Meinungsverschiedenheiten, die im Gesetzgebungsverfahren zwischen Bundestag und Bundesrat auftreten, wird ein Ausschuss tätig, dem Mitglieder beider Gesetzgebungsorgane angehören⁵⁶ und der als „Vermittlungsausschuss“ bezeichnet wird. Dieser Ausschuss setzt sich aus weisungsfreien Mitgliedern zusammen; seine Einberufung erfolgt auf Verlangen des Bundesrates, bei der Behandlung von „Zustimmungsgesetzen“ auch auf Verlangen des Bundestages und der Bundesregierung.

Im Falle einer Einigung des Vermittlungsausschusses, die auf eine Aufhebung oder Abänderung des Bundestagsbeschlusses abzielt, kommt es zur neuerlichen Abstimmung im Bundestag. Entscheidet sich der Ausschuss hingegen dafür, die Beibehaltung zu empfehlen, oder kommt es zu keiner Einigung, ist das Ergebnis der Beratungen dem Bundesrat zur Abstimmung vorzulegen.

Angemerkt sei, dass sich der Vermittlungsausschuss als gemeinsame ständige Einrichtung des Bundestages und des Bundesrates großer Akzeptanz erfreut und als effiziente Institution gilt.⁵⁷

F) Die Kompetenzbereiche der „Zweiten Kammer“

a) Die Mitwirkung an der Gesetzgebung

Der Bundesrat hat das Recht der Gesetzesinitiative⁵⁸. Es ist ihm über Vermittlung der Bundesregierung möglich, Entwürfe sowohl für Bundesgesetze als auch für Bundesverfassungsgesetze beim Bundestag einzubringen. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass eine Frist zur Behandlung der Vorlagen durch den Bundestag allerdings genauso wenig gegeben ist, wie seine Entscheidungspflicht.⁵⁹

56 Art 77 Abs 2 GG.

57 Siehe Benda/Maihofer/Vogel (Hg), Handbuch², 1190 f.

58 Art 76 Abs 1 GG.

59 Grob dargestellt kann man davon ausgehen, dass etwa ein Drittel der Entwürfe des Bundesrates zu Bundesgesetzen wird. Besonders im Falle von politisch umstrittenen Inhalten ist ein Scheitern der Vorlagen am Bundestag festzustellen.

- Das Initiativrecht steht nur dem Bundesrat als (gesamter) Kammer des Parlaments zu, einzelnen Ländern oder Länderdelegierten steht es nicht zur Verfügung.
- Das Einspruchsrecht stellt ein relativ „schwaches“ Recht des Bundesrates dar, es wendet sich gegen Gesetze, die nicht der ausdrücklichen Genehmigung des Bundesrates bedürfen⁶⁰. Der „Einspruch“ kann durch einen Beharrungsbeschluss des Bundestages außer Kraft gesetzt werden.
- Das Zustimmungsgesetz des Bundesrates umfasst jene Gesetze, die zu ihrem Zustandekommen einer ausdrücklichen Zustimmung der „Zweiten Kammer“ bedürfen. Unter diesen zustimmungsbedürftigen Bundesgesetzen benötigen einfache Bundesgesetze die einfache Mehrheit der Bundesratsstimmen, verfassungsändernde Gesetze hingegen eine Zweidrittelmehrheit im Gesetzgebungsverfahren des Bundesrates.
- Die hier starke Position der „Zweiten Kammer“ stellt im Falle der Zustimmungsgesetzgebung den Bundesrat dem Bundestag im Ergebnis als gleichwertiges Organ an die Seite.⁶¹
- Das Grundgesetz⁶² weist dem Bundesrat auch eine Funktion als „Legalitätsreserve im Gesetzgebungsnotstand“⁶³ zu, mit deren Hilfe ein Gesetz sogar ohne Beschluss des Bundestages zustande kommen kann.

An Stelle eines Notverordnungsrechtes des Bundespräsidenten tritt in Deutschland ein besonderes Gesetzesverfahren in Kraft, das dem Bundesrat eine zentrale Rolle zuweist.

Dieses legislative Verfahren tritt ein:

„...Findet ein Antrag des Bundeskanzlers, ihm das Vertrauen auszusprechen, keine Mehrheit im Bundestag, unterbleibt die dann mögliche Auflösung des Bundestages aber, weil entweder der Bundeskanzler sie dem Bundespräsidenten nicht vorschlägt, oder der Bundespräsident sie trotz des Vorschlages nicht vornimmt (Art 68 Abs 1 GG).“

„In dieser Lage kann der Bundespräsident auf Antrag der Bundesregierung für eine von ihm als dringlich bezeichnete Gesetzesvorlage,

60 Es handelt sich dabei um die sog „Einspruchsgesetze“ des Art 77 des Grundgesetzes.

61 Siehe zur Position des Bundesrates im Falle der „Zustimmungsgesetzgebung“ auch K. Weber, Kriterien, 146.

62 Art 81 GG.

63 Benda/Maihofer/Vogel (Hg), Handbuch², 1162 f.

wenn der Bundestag sie abgelehnt hat, mit Zustimmung des Bundesrates den Gesetzgebungsnotstand erklären. Das gleiche gilt, wenn eine Gesetzesvorlage abgelehnt worden ist, obwohl der Bundeskanzler mit ihr die Vertrauensfrage verbunden hat. Lehnt der Bundestag die Gesetzesvorlage nach Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes erneut ab oder nimmt er sie in einer für die Bundesregierung als unannehmbar bezeichneten Fassung an oder verzögert er die Verabschiedung über vier Wochen, so gilt das Gesetz als zustande gekommen, soweit der Bundesrat ihm zustimmt.

Innerhalb von sechs Monaten nach der Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes kann auch jedes andere vom Bundestag abgelehnte Gesetz nach diesem Verfahren verabschiedet werden.“⁶⁴

K. Weber bezeichnet eine so zustandegekommene Norm als ein von der Bundesregierung erlassenes Gesetz, treffend als *verfassungsrechtliches Kuriosum* aus der Sicht der Gewaltenteilung „*doch macht das Erfordernis, dass der Bundesrat sowohl zum Gesetzgebungsnotstand als auch zu einem in diesem Verfahren erlassenen Gesetz zustimmen muss, den Bundesrat zum zentralen Organ beim Gesetzgebungsnotstand.*“⁶⁵

Grund genug für den Verfasser, die diesbezügliche Besonderheit des deutschen Bundesrates hervorzuheben, auch wenn die Praktikabilität dieser Verfassungsnorm nicht unumstritten ist.⁶⁶

- Dem Bundesrat steht das Recht zur Stellungnahme zu Gesetzesvorlagen der Bundesregierung zu. In der Praxis erweist sich diese Mitwirkung am Gesetzwerdungsprozess als arbeitsintensivste Aufgabe der „Zweiten Kammer“, denn jede Gesetzesinitiative der Regierung ist vor ihrer Einbringung im Bundestag dem Bundesrat zuzuleiten. Dieses Recht zur Stellungnahme kann nach anderer Systematik auch als eine Art Recht mit Initiativcharakter betrachtet werden, und wird vom Bundesrat geflissentlich wahrgenommen, denn hier können praxisgerechte Weichen für den Verwaltungsbereich gleich von Anfang an durch das Tätigwerden des Bundesrates gestellt werden.
„...Durch die Stellungnahme sollen Bundesregierung und Bundestag die Auffassung der Länder kennenlernen, die mit ihren Verwaltungen die meisten Bundesgesetze später auszuführen haben, da der

64 Benda/Maihofer/Vogel (Hg), Handbuch², 1163.

65 K. Weber, Kriterien, 147.

66 Kritisch gegenüber dieser Verfassungsnorm Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland¹⁸ (1991) 288.

*Bund nur auf wenigen Gebieten einen eigenen Verwaltungsunterbau hat.*⁶⁷

- Für die Mitwirkung bei der Genehmigung von Staatsverträgen⁶⁸, also für die Stellung des Bundesrates in Hinblick auf völkerrechtliche Verträge, hat sich die folgend zusammengefasste Rechtsmeinung durchgesetzt⁶⁹:

Beziehen sich völkerrechtliche Verträge auf „Gegenstände der Bundesgesetzgebung“, ist wie bei einem innerstaatlichen Gesetz zu prüfen, ob einer der Fälle für ein Zustimmungserfordernis des Bundesrates vorliegt.⁷⁰

Da bereits die Zustimmungsbedürftigkeit einer einzelnen Vorschrift das Gesetz als ganzes zustimmungsbedürftig macht⁷¹, folgte daraus die Mitsprachemöglichkeit des Bundesrates in einer Reihe von außenpolitisch relevanten Verträgen.

b) Mitwirkung an der Vollziehung der Gesetze

- Der Einfluss des Bundesrates auf Rechtsverordnungen der Bundesregierung oder eines Bundesministers ist beträchtlich.

Rechtsverordnungen können als allgemein verbindliche Rechtsnormen nur erlassen werden, wenn sie sich auf ein Bundesgesetz stützen können, das Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmt⁷². Rechtsverordnungen, die in zustimmungsbedürftigen Bundesgesetzen gründen, oder auf Grund von Bundesgesetzen erlassen wurden, die von den Ländern im Auftrag des Bundes oder als eigene Angelegenheiten ausgeführt werden, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.

Der Sinn dieser Regelung ist durchaus lebensnah; es soll die verwaltungspraktische Erfahrung der Landesbehörden in die Verordnungspraxis des Bundes eingebracht werden; von dieser Kontrolle ausgenommen sind nur Verordnungen, die auf Grund von nichtzustimmungs-

67 Benda/Maihofer/Vogel (Hg), Handbuch², 1154. Zum gegenständlichen Stellungnahme-recht als Initiativrecht des Bundesrates siehe auch Isensee/Kirchhof (Hg), Handbuch Staatsrecht, 496.

68 Art 59 Abs 2 GG.

69 Ausführlich dazu: Oppermann, Bundesrat und auswärtige Gewalt, in: Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft (1974), hrsg vom Bundesrat, 301 ff.

70 Diese Fälle sind im Grundgesetz enumerativ aufgezählt.

71 Zu dieser Praxis siehe K. Weber, Kriterien, 146.

72 Art 80 Abs 1 GG.

bedürftigen Bundesgesetzen erlassen wurden und in bundeseigener Verwaltung ausgeführt werden. Doch auch hier gibt es Ausnahmen zu Gunsten der Länder betreffend das Eisenbahn-, Post-, und Fernmeldewesen.⁷³

In all diesen Fällen entscheidet der Bundesrat frei und als einziges Kontrollorgan gegenüber der Bundesregierung, da der Bundestag in der Regel beim Erlass von Rechtsverordnungen nicht mitwirkt. Bei Unstimmigkeiten ist die Bundesregierung allein auf die Qualität ihrer Argumente angewiesen, ein Vermittlungsverfahren ist nicht vorgesehen⁷⁴. Am Ende entscheidet der Bundesrat; ohne seine Zustimmung kann die betreffende Verordnung nicht verkündet werden.

- Ebenso können Verwaltungsvorschriften der Bundesregierung für den inneren Dienstbetrieb in vielen Bereichen auch nur mit Zustimmung des Bundesrates erlassen werden.⁷⁵
- Weiters stellt der Bundesrat ein Organ der Bundesaufsicht und des Bundeszwanges dar, ebenso treffen ihn Mitwirkungspflichten und Entscheidungsbefugnisse in Fällen der Bundesaufsicht sowie des Not- und Ausnahmezustandes wie folgt:

Durch die Einrichtung der *Bundesaufsicht* kontrolliert die Bundesregierung die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder.

Im Falle der Uneinigkeit erkennt der Bundesrat durch Beschluss entweder auf Antrag des Bundes oder eines Landes, ob eine Gesetzesverletzung durch das Land vorliegt.⁷⁶

Auch der Einsatz des *Bundeszwanges* als äußerstes Mittel des Bundes gegen ein Land ist an die Zustimmung des Bundesrates gebunden.⁷⁷

Stellt die Bundesregierung unter besonderen Voraussetzungen und in Zeiten besonderer Gefahr die Polizeikräfte eines Landes unter ihre Weisung, so kann der Bundesrat jederzeit die Aufhebung dieser *Intervention* verlangen.⁷⁸

73 Art 80 Abs 2 GG.

74 Dazu auch *Benda/Maihofer/Vogel* (Hg), Handbuch², 1164.

75 Art 84 Abs 2 GG, Art 85 Abs 2 GG, Art 108 Abs 7 GG.

76 Art 84 Abs 3 u Abs 4 GG.

77 Art 37 Abs 1 u Abs 2 GG.

78 Art 91 Abs 2 GG. Ähnliches gilt für den Einsatz von Streitkräften gem Art 87a Abs 4 GG, und im Falle des Katastropheneinsatzes von Bundesgrenzschutz und Streitkräften gem Art 35 Abs 3 GG.

Erwähnt seien auch die Kompetenzen des Bundesrates im *Verteidigungsfall*.⁷⁹

- Bei Personalentscheidungen des Bundes stehen dem Bundesrat Mitspracherechte zu, die in verschiedenen Bundesgesetzen zum Ausdruck kommen, ebenso kommt es in weiteren Einzelbereichen zu Mitentscheidungen des Bundes.⁸⁰

c) **Kontrollrechte der „Zweiten Kammer“**

- Als Antragsteller beim Bundesverfassungsgericht tritt der Bundesrat bei Organstreitigkeiten über den Umfang an Rechten und Pflichten eines obersten Bundesorgans auf.⁸¹

Gleichfalls als Antragsteller im Verfahren auf Parteiverbot,⁸² (im Sinne einer Untersagung von Gründung und Tätigkeit politischer Parteien) sowie als Antragsteller bei der Anklage gegen den Bundespräsidenten wegen vorsätzlicher Verletzung eines Bundesgesetzes.⁸³

- In ihrer Funktion als Wahlorgane wählen Bundestag und Bundesrat je zur Hälfte die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichtes.⁸⁴ Ebenso bedarf ein Vorschlag des Bundesministers für Justiz für die Ernennung des Generalbundesanwaltes und der Bundesanwälte der Zustimmung des Bundesrates.⁸⁵
- Im Vergleich zu seinen „Gesamtkompetenzen“ sind die politischen Kontrollbefugnisse des Bundesrates schwach angelegt.

Die Bundesregierung trifft gegenüber dem Bundesrat die Informationspflicht, den Bundesrat über die Führung der Geschäfte auf dem Laufenden zu halten.⁸⁶

79 Siehe dazu Art 115 c Abs 1 GG. Näher *Benda/Maihofer/Vogel* (Hg), Handbuch², 1168.

80 So beispielsweise bei Grundstücksveräußerungen des Bundes. Zur näheren Befassung muss hier aus Gründen des vorgegebenen Umfangs dieser Studie auf die einschlägige Literatur verwiesen werden.

81 Art 93 Abs 1 Nr 1 GG.

82 Art 21 Abs 2 GG.

83 Art 61 Abs 1 GG.

84 Art 94 Abs 1 GG.

85 § 41 GVG.

86 Art 53 GG.

Außerdem haben die Mitglieder der Bundesregierung das Recht und auf Verlangen des Bundesrates die Pflicht, an den Verhandlungen des Bundesrates und seiner Ausschüsse teilzunehmen.⁸⁷

Auf der Grundlage dieser Informationspflicht der Bundesregierung und des Zitierrechtes des Bundesrates hat jedes Mitglied des Bundesrates das Recht in der jeweiligen Sitzung zu den zugelassenen Gegenständen der Tagesordnung Fragen an die Bundesregierung oder auch deren einzelne Mitglieder zu richten. Jedem Land steht es darüber hinaus frei, der Bundesregierung Fragen zu stellen, die nicht im Katalog der Tagesordnungspunkte aufscheinen.⁸⁸

- Im Mittelpunkt der Beziehungen zwischen Bundesrat und Bundestag steht die Zusammenarbeit bei der Gesetzgebung.

Diese konkretisiert sich im Rederecht der Mitglieder des Bundesrates im Bundestag. Hierbei gilt, dass Bundesratsmitglieder jederzeit gehört werden müssen; sie erhalten im Falle ihrer Wortmeldung das Wort auch außerhalb der Rednerliste und im unmittelbaren Anschluss an den Vorredner.

Die Erstellung des jährlichen Bundeshaushaltes, als einer der zentralsten Beratungsgegenstände des Bundestages, ist für die Länder von unmittelbarer Bedeutung⁸⁹; trotzdem bedarf das Haushaltsgesetz nicht der Zustimmung des Bundesrates. Einen gewissen Ausgleich schafft jedoch die Möglichkeit, den Vermittlungsausschuss anzurufen, um die Vorstellungen des Bundesrates einzubringen; auch steht es dem Bundesrat offen, Einspruch zu erheben, wenn ihm das Vermittlungsergebnis unbefriedigend erscheint.

In der Praxis hat der Bundesrat Zeit seines Bestehens die jeweiligen Haushaltsgesetze durchwegs passieren lassen.⁹⁰ In seiner Grundhaltung „respektiert“ der Bundesrat die Verantwortung des Bundestages und der Bundesregierung für den Bundeshaushalt und betrachtet dessen Erstel-

87 Art 53 GG.

88 Siehe dazu § 19 der Geschäftsordnung des Bundesrates.

89 So finden sich die finanziellen Beiträge des Bundes zu den Gemeinschaftsaufgaben und Mitfinanzierungen im Haushaltsplan ausgewiesen.

90 Nur in den Jahren 1963 und 1981 kam es zur Anrufung des Vermittlungsausschusses. Zum Haushaltsgesetz 1967 gab der Bundesrat (allerdings nur im ersten Durchgang) eine ablehnende Stellungnahme ab.

lung ganz überwiegend als „vorzüglichstes Recht des deutschen Bundestages.“⁹¹

G) Schwerpunkt „Bundesrat und Vorlagen der Europäischen Gemeinschaft“

Der Wunsch des Verfassers nach Aktualität und Verwendbarkeit dieser vergleichenden Studie im politisch-rechtlichen Geschehen rechtfertigt die Einfügung dieses EU-Schwerpunktes sozusagen als Blick über die Staatsgrenze auf die EU-Praxis des deutschen „Nachbar-Bundesrates“.

Der Umfang der Behandlung von Vorlagen aus der Europäischen Gemeinschaft ist enorm⁹². Hauptanliegen des Bundesrates ist dabei eine rasche und umfassende Information durch die Bundesregierung in allen Vorhaben der Europäischen Gemeinschaft, da die Länder in vielen Fällen ebenso durch EU-Richtlinien und Verordnungen berührt werden wie der Bund.

Unter Berücksichtigung dieser Tatsache kam es im Dezember 1987 zu einer „Vereinbarung über die Unterrichtung und Beteiligung des Bundesrates und der Länder bei Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften.“⁹³

Beabsichtigt die Bundesregierung eine Abweichung von einer Stellungnahme des Bundesrates zu einer ausschließlichen Gesetzgebungsmaterie der Länder, so hat sie dem Bundesrat die dafür maßgeblichen Gründe schriftlich mitzuteilen, wobei nur solche in Frage kommen, die aus außen- und integrationspolitischen Gesichtspunkten „unabweisbar“ sind.

Darüber hinaus passte der Bundesrat seine Geschäftsordnung den Dringlichkeiten zur Behandlung von EU-Vorlagen an; zentral war hierbei die Bildung einer eigenen EG-Kammer zur Verhandlung und Beschlussfassung über eilbedürftige oder vertrauliche Vorlagen der Europäischen Gemeinschaften. Das Tätigwerden dieser Kammer wird jeweils durch den Präsidenten des Bundesrates veranlasst, indem er diesem Gremium Vorlagen zur Beschlussfassung zuweist. Die Beschlüsse der EG-Kammer haben die Wirkung von Beschlüssen des Bundesrates.

91 Aus den Protokollen des Bundesrates abgedruckt in *Benda/Maihofer/Vogel* (Hg), Handbuch², 1185.

92 Bereits Ende 1990 waren es über 5500 Vorlagen.

93 Abgedruckt in *Reuter*, Bundesrat, 157 ff.

H) Zusammenfassende rechtspolitische Einschätzung

Das Ansehen des Bundesrates in der Bevölkerung ist seit seinem Bestehen steigend⁹⁴, der deutsche Bundesrat wird prinzipiell als positive Einrichtung gewertet, auch wenn sein Wirken weder in der Bevölkerung noch in der „Fachwelt“ je kritiklos hingenommen wurde oder wird.⁹⁵

Die Hauptkritikpunkte zielen auf einen Mangel an demokratischer Legitimation und führen auch zur Frage, ob der Bundesrat eine Interessenvertretung der *Länder* oder etwa (nur) der *Landesregierungen* darstellt.

Auch der Bundestag entschloss sich zu einer Reformdebatte „von oben“ und setzte im Jahre 1973 eine Verfassungsreform - Kommission ein. Parallel zu dieser „Enquete - Kommission Verfassungsreform“ wurde von den Ländern eine Länderkommission zur Unterstützung der Tätigkeit der Bundeskommission eingerichtet, wobei beide Verfassungskommissionen auch den Bundesrat zum Inhalt hatten.

Die Ergebnisse der mehrjährigen Arbeit nehmen sich in Hinblick auf eine „Bundesratsreform“ jedoch eher bescheiden aus.

Nach Ansicht der Enquete - Kommission sollte die Struktur des Bundesrates unverändert bleiben. Lediglich eine Verlängerung der Beratungsfrist des Bundesrates auf drei Monate bei Grundgesetzänderungen wurde mit dem Ziel empfohlen, den Vertretern der Länder ausreichend Zeit zur Beratung dieser Angelegenheiten zur Verfügung zu stellen.

Auch die Länderkommission sah keinen Handlungsbedarf für strukturelle Veränderungen im Bundesrat, festgestellt wurde immerhin, dass die parlamentarische Verantwortlichkeit der Landesregierung gegenüber dem Landesparlament sich auch auf das Abstimmungsverhalten im Bundesrat erstreckt, sich der Landtag daher mit Bundesratsangelegenheiten befassen kann und der Landesregierung auch Empfehlungen zum Abstimmungsverhalten der Bundesratsmitglieder geben kann.

Aus Anlass der Wiedervereinigung Deutschlands kam es zur Bildung der „Verfassungskommission zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes“ durch die gesetzgebenden Körperschaften des wiederverein-

94 Diese Bewertung hat ihre Grundlage in den laufenden Pressemitteilungen des Bundesrates.

95 Vgl. W. Weber, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem (1951) 91 ff.

ten Deutschlands. Im Oktober 1993 schloss diese Kommission ihre Tätigkeit mit den „Empfehlungen der gemeinsamen Verfassungskommission zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes“ ab.⁹⁶ Zwar waren Teilinhalte der abgegebenen Empfehlungen bereits vorweg als Gesetz übernommen worden⁹⁷, für ein Hauptanliegen der Kommission wurde jedoch trotz ihres Anratens kein Gesetzgebungsverfahren eingeleitet. Es handelte sich dabei um die Forderung, dass der Bundestag über eine Gesetzesvorlage des Bundesrates in angemessener Frist zu beraten und Beschluss zu fassen hat.⁹⁸

Nach Ansicht des Verfassers bietet sich Deutschland als Staat mit stark individualistisch ausgerichtetem kulturellen Selbstverständnis⁹⁹ seiner Bevölkerung par excellence an, auf ein „Akzeptanzdilemma“ hinzuweisen, das mehr oder weniger ausgeprägt alle westlichen Industriestaaten betreffen dürfte.

Bei einer sehr hohen Erwartung der Bevölkerung an die Aufgabenerfüllung des Staates und einer grundsätzlichen Akzeptanz des Staates als Ganzheit, nimmt die Akzeptanz der einzelnen Organe des Gesamtsystems rapide ab.

Man könnte sagen, je undifferenzierter, je „gesamtheitlicher“ Staat erfahren wird, desto besser ist sein Image und desto höher der Grad der Identifikation der Bevölkerung mit dem Staatsbegriff. Bei Hinterfragung der einzelnen Einrichtungen zeigt sich hingegen eine zunehmende Distanzierung des Staatsvolkes vom Staatssystem. Wird der „Staat“ als anonymes Substitut zur Bewältigung auch traditioneller (Versorgungs-)Aufgaben deutlich gefordert, die ehemals dem Familien- und/oder Nachbarschaftsverband anvertraut waren, ist die Bereitschaft des Einzelnen, sich in diese „Staatsgemeinschaft“ aktiv einzubringen, tendenziell gering.

96 Dieser Kommissionsbericht ist in der Reihe der Bundestagsschrift „Zur Sache - Themen parlamentarischer Beratung“ in Band 5/93 veröffentlicht.

97 Siehe Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1992 (dBGB I 2086).

98 Bei dieser Forderung handelt es sich auch nicht um eine „Neuschöpfung“ der Kommission, sondern um ein seit langem bestehendes Anliegen des Bundesrates.

99 Siehe zum Begriff der „Individualistischen Kulturen“ Miegel/Wahl, Das Ende des Individualismus² (1994) 41 ff.

Eben diese Schere zwischen hoher Erwartenshaltung an die Gemeinschaft, bei gleichzeitig immer stärkerer Entwicklung der Einzelpersönlichkeit und damit verbundener „*Vereinzelung*“, also die Verschiebung von Aufgaben hin zu einem (zumindest teilweise) nur undifferenziert akzeptierten Staat bei geringer Identifikation mit den konkreten Institutionen des Systems stellt sich als „*Akzeptanzdilemma*“ dar.¹⁰⁰

100 Siehe dazu *Bundschuh*, Die Brandenbergfrage - 540 Jahre Konflikt um bäuerliche Jagdrechte in Tirol (1999) 123 f.

Italien

I. Derzeitige Situation

A) Einleitung

Die Gründe für die konsequente Durchführung der Gewaltenteilung im institutionellen Aufbau des italienischen Staatswesens sind mit Sicherheit auch in den negativen Erfahrungen Italiens mit der totalitären Diktatur des Faschismus gelegen.

Da in dieser Arbeit aber schon aus Gründen des vorgegebenen Umfangs eine historische Herleitung¹⁰¹ nicht stattfinden kann, bietet sich der 1. Jänner 1948 als Ausgangspunkt an, denn an diesem Tag trat die republikanische Verfassung Italiens in Kraft.¹⁰²

Die geltende Verfassung Italiens übernahm das zwei Kammern System¹⁰³ des Albertinischen Statutes mit Abgeordnetenkommer und Senat.

Da die Kompetenzen beider Kammern gänzlich ident sind, spricht die Literatur wiederholt von einem „echten Zweikammernsystem“. Dieser „paritätische Bikameralismus“ erscheint konsequent, da beide Kammern demokratisch legitimiert sind.

Ob und auf welche Weise die Senatskommer aber als eine Art „Länderkommer“ oder „Regionenkommer“ in Erscheinung tritt oder treten könnte, und ihr „föderalistische Qualität“ zukommen oder zukommen könnten, soll auf den folgenden Seiten hinterfragt werden.

Es darf vorweggenommen werden, dass in der Gesamtheit der Vorschläge für eine Reform der italienischen Verfassung, die in den letzten Jahren unterbreitet wurden, die Änderungswünsche des derzeitigen paritätischen zwei Kommer Systems eine zentrale Stellung einnehmen. Bei allen Unterschiedlichkeiten dieser Vorstellungen im Detail lässt sich ein gemeinsames Anliegen klar ausmachen, nämlich **das Begehren nach Umwandlung des Senates in eine Kommer der Regionen.**

101 Zur Entstehung europäischer Nationalstaaten im Überblick siehe auch *Hattenhauer, Europäische Rechtsgeschichte*² (1994) 601 ff.

102 Seit dem *Albertinischen Statut*, von König Karl Albert im Jahre 1848 erlassen, war genau ein Jahrhundert vergangen; das vorgenannte Statut kann als „Übergangslösung“ von der absoluten zur konstitutionellen Monarchie angesehen werden.

103 Art 55 I Cost.

Dieser „Spezialität“ der italienischen Verfassungsdiskussion soll hier in der Weise Rechnung getragen werden, als der Darstellung dieser Reformarbeit breiterer Raum zukommen soll als der Schilderung des derzeitigen *Senato*, die gleich im Anschluss überblicksmäßig erfolgt.

B) Essentielle Gleichstellung der Parlamentskammern

Die zentralste Parlamentsfunktion, die Gesetzgebung, wird von beiden italienischen Parlamentskammern in gleicher Weise wahrgenommen¹⁰⁴; dies bedingt, dass die Regierung des Vertrauens beider Kammern in gleicher Weise bedarf.

C) Zusammensetzung

Die Unterschiede zwischen *Camera dei Deputati* (Abgeordnetenkommer) und *Senato* (Senat) beschränken sich im Wesentlichen auf deren Zusammensetzung.

Die 630 Parlamentarier der Abgeordnetenkommer werden nach dem Grundsatz des Verhältniswahlrechtes auf fünf Jahre gewählt.

Die Wahl der 315 gewählten Senatoren erfolgt auf regionaler Basis, weiters gehören dem Senat die ehemaligen Präsidenten der Republik Italien von Rechts wegen und auf Lebenszeit an. Ebenso fünf vom amtierenden Staatspräsidenten auf Lebenszeit zu Senatoren ernannte verdiente Bürger.

D) Wahl oder Bestellung der Mitglieder

Der Wahl der Senatoren liegen „Einmannwahlkreise“ zugrunde. Bei diesem System wird das Staatsgebiet in so viele Wahlbezirke aufgeteilt wie sie der Anzahl der gewählten Senatoren entsprechen, also derzeit in 315 Wahlkreise.

Im Unterschied zur Abgeordnetenkommer gelten für den Senat die Prinzipien des Mehrheitswahlrechtes.

Für Senatoren gilt ein relativ hohes passives Wahlalter; so können nur Wahlberechtigte zu Senatoren gewählt werden, die das 40. Lebensjahr

104 Art 70 Cost.

vollendet haben¹⁰⁵. Dies soll eine gewisse „ausgleichende“ Rolle der Senatoren bei der Gesetzgebung bewirken.¹⁰⁶

E) Der „Senat“ im Gesetzgebungsverfahren

Das wesentlichste Element eines „echten“ zwei Kammer Systems liegt darin, dass sämtliche Gesetzesentwürfe ihren Weg in gleicher Weise sowohl durch die Abgeordnetenkommer als auch den Senat finden müssen. Die Konsequenz daraus liegt aber in einer gewissen Schwerfälligkeit im Gesetzgebungsverfahren, dieser wiederum bestimmte Verfahrenserleichterungen, besonders in den Geschäftsordnungen der Kammern, entgegenwirken sollen.

In der Praxis kommt das Gesetzgebungsverfahren meist durch einen Gesetzesentwurf der Regierung in Gang¹⁰⁷. Dabei bleibt es der Regierung überlassen, welcher der beiden Parlamentskammern sie den Entwurf zuerst zuleiten will. Im Regelfall berät nun der sachlich zuständige Ausschuss der erstinvolvierten Parlamentskommer den gegenständlichen Entwurf. Im Anschluss an die folgenden Plenarverhandlungen entscheidet die erstangesprochene Kammer in einer Schlussabstimmung über die Annahme des Gesetzes als Ganzes.

Geht das Gesetz aus dieser Abstimmung als angenommen hervor, wird es der anderen Kammer zugeleitet; dort wiederholt sich der beschriebene Vorgang, allerdings ohne vorbereitendes Ausschussverfahren.

Die Annahme des Gesetzestextes (in unveränderter Form) durch die jeweils zweitbeteiligte Kammer führt zum Zustandekommen des Gesetzes.

Die Zustimmung der jeweiligen zweitbeteiligten Kammer zum vorgelegten Gesetzestext ist keinesfalls regelmäßig gegeben. Im Falle ihrer Ablehnung ist das Gesetz rundweg gescheitert, mit geänderten Entwürfen wird die jeweils erstbefasste Kammer neuerlich konfrontiert.

Eine „unendliches Ping-Pong-Spiel“ mit Entwurfstexten zwischen den beiden Häusern des italienischen Parlaments kann durch das eben erläuterte System nicht ausgeschlossen werden. In der Praxis wird dies

105 Art 58 II Cost.

106 Vgl *Kindler*, Einführung in das italienische Recht (1993) 34.

107 Abgesehen von den Regierungsvorlagen kommt das Vorlagerecht (mit Ausnahmen) jedem Parlamentarier, den Regionalräten, dem Nationalen Rat für Wirtschaft und Arbeit und dem Volk mittels Volksbegehrens zu.

jedoch auf politischer Ebene durch entsprechende Verhandlungen eingeschränkt.¹⁰⁸

II. Reformvorschläge für den Senat der Regionen

A) Vorbemerkung

Ehe auf die vorliegenden Reformmodelle eingegangen wird, sollte nach meiner Ansicht dem „neuen Senat“ eine allgemein formulierte Richtung seiner Funktion vorgegeben werden, an der dann seine Entwicklung durchaus wertend beurteilt werden kann.

Ein solcher Maßstab könnte darin liegen, inwieweit die gesamt reformierte Senatskammer den Bedürfnissen eines differenzierten Föderalismus¹⁰⁹ entgegenkommt, oder auch deutlicher gesagt als Instrument zur Durchsetzung föderalistischer Bestrebungen geeignet erscheint.

Die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen sind hier zwar nicht im Einzelnen zu besprechen, sind aber sozusagen als Basis des Gesamtgeschehens von höchster Bedeutung.¹¹⁰

B) Vorgeschlagene Gesetzgebungskompetenzen der „Zweiten Kammer“

Die Anregungen für eine Differenzierung der Gesetzgebungskompetenzen der „Zweiten Kammer“ ziehen sich wie ein roter Faden durch die angestellten Reformüberlegungen.

Auch ist allen Vorschlägen gemeinsam, dass Abgeordnetenkommer und Senat in gleicher Weise an Änderungen der Bundesverfassung beteiligt sein sollten. Dies stellt ein ganz klares föderalistisches Moment dar, denn die Änderung der Bundesverfassung als ein „Bündnis“ kann gültig nur durch alle „Bündnispartner“ zustande kommen.

Auf der darunter liegenden Ebene der „einfachen“ Gesetzgebung differieren die Reformvorschläge deutlich, wobei Mischsysteme der der-

108 In diesem Sinne auch *Kindler*, Italienisches Recht, 41.

109 Zum Begriff des differenzierten oder asymmetrischen Föderalismus siehe *Pernthaler*, Modell eines differenzierten Föderalismus, in: *Ortino/Pernthaler* (Hg), Verfassungsreform in Richtung Föderalismus (1996) 21 ff.

110 Siehe dazu *Cervati*, Formen und Grenzen der Verfassungsänderung in Italien, in: *Staat - Verfassung - Verwaltung*, Koja-FS (1998) 23 (35 ff).

zeit in Italien praktizierten bikameralen Ordnung mit dem deutschen und auch dem österreichischen Bundesrat debattiert werden.¹¹¹

C) Vorschläge zur Zusammensetzung

Hinsichtlich der Zusammensetzung der „Zweiten Kammer“ reichen die Vorschläge von der Verwirklichung des Gleichgewichtes aller Regionen¹¹² bis hin zu Mischsystemen in denen die Bevölkerungsanzahl der Regionen in ähnlicher Weise Berücksichtigung findet, wie dies etwa für die Zusammensetzung des österreichischen Bundesrates der Fall ist.

D) Vorschläge zur Wahl oder Bestellung der Mitglieder und deren Mandatsausübung

Das Spektrum der Vorstellungen ist in diesem Punkt breit. Mischvarianten aus Direktwahl der Senatoren durch die Bevölkerung und mittelbarer Wahl durch die Regionalparlamente, je zur Hälfte werden ebenso vertreten wie Modelle der Senatsbesetzung durch gewählte Vertreter der Exekutivorgane von Regionen, Provinzen und Gemeinden nach einem bestimmten Aufteilungsschlüssel.

Hinsichtlich der Frage nach freiem oder gebundenem Mandat sehen *Zeller-Brugger* eine Mandatsbindung nach dem deutschen Modell vor; *Caveri, Guerra*, und die *Zweikammerkommission* projektieren keine Mandatsbindung.

E) Der Zeller-Brugger-Entwurf

Dieser Entwurf eines italienischen Bundesstaates ist deshalb von besonderer Bedeutung, weil er über Vorstellungen regionalen *Selbstverwaltens* hinaus geht und auf regionales *Selbstregieren* abzielt und somit innerhalb der italienischen Staatsreformdiskussion eine „Kategorie für sich selbst“ darstellt.

Des weiteren werden die angeregten Verfassungsänderungen durchaus konkret angegangen und schon deshalb hebt sich dieser Entwurf von allgemein gehaltenen Veränderungswünschen an die Adresse politischer Entscheidungsträger ab.

111 Siehe dazu *Palermo*, Reformvorschläge und Wesen des Senats der Regionen, in: Ortino/Pernthaler (Hg), Verfassungsreform in Richtung Föderalismus (1996) 195 ff.

112 Streng arithmetisches Prinzip wie es in der Schweiz verwirklicht ist.

„Der Entwurf enthält eine genaue und detaillierte normative Vorstellung eines in einen Bundesstaat umgewandelten italienischen Staates, geht also über bloße allgemeine föderale Grundsätze oder eine mechanische Übertragung einzelner, an Föderalismusmodellen orientierter, institutioneller oder verfahrensmäßiger Lösungen deutlich hinaus.“¹¹³

Betreffs der Darstellung des gesamten Entwurfes kann hier nur auf die weiterführende Literatur (zB *Toniatti*, Der Zeller-Brugger-Entwurf eines italienischen Bundesstaates, in: Ortino/Pernthaler (Hg), Verfassungsreform in Richtung Föderalismus (1996) 129 ff) verwiesen werden, denn der Zielvorgabe dieser Untersuchung entsprechend, sei das Hauptaugenmerk auf das Konzept eines *neuen Senates der Regionen* gerichtet:

Nach diesem Entwurf soll das zwei Kammer System des italienischen Bundesparlamentes erhalten bleiben, die Anzahl der Sitze der Abgeordnetenkommission soll um 25% reduziert werden und der derzeitige Senat zu einer *Kammer der Regionen* umgewandelt werden.

Für die Zusammensetzung dieser neuen Kammer wird ein Mischsystem aus Vertretern sowohl der Legislative als auch der Exekutive der Regionen in Vorschlag gebracht. Somit unterscheidet sich dieses Modell in seiner personellen Besetzung sowohl vom deutschen als auch vom österreichischen Bundesrat.

Hinsichtlich einer Mandatsbindung folgen Zeller-Brugger weitgehend dem deutschen Bundesratsmodell, das bundesländerweise ein einheitliches Votum vorsieht. Bei aller grundsätzlich positiven Einschätzung des Zeller-Brugger Entwurfes erscheinen die Vorschläge zur „Zweiten Kammer“ nicht restlos befriedigend, es werden sowohl Fragen verfassungsrechtlicher Natur, als auch Probleme des faktischen Funktionierens der zu bildenden Fraktionen und Ausschüsse nicht gänzlich abgeklärt.¹¹⁴

F) Zusammenfassende rechtspolitische Einschätzung

Die Reformbedürftigkeit des italienischen „*Senato*“ wird kaum in Abrede gestellt und dies bei weitem nicht nur aus föderalistischer Sicht.

113 Zit aus *Toniatti*, Der Zeller-Brugger-Entwurf eines italienischen Bundesstaates, in: Ortino/Pernthaler (Hg), Verfassungsreform in Richtung Föderalismus (1996) 129 ff.

114 Besonders die Verfassungskonformität eines gebundenen Mandates von Parlamentsabgeordneten ist zumindest nicht völlig abgeklärt. Siehe dazu auch *Palermo*, Reformvorschläge und Wesen des Senats der Regionen, 197 f.

Es erscheint daher angesichts des doch sehr breiten Spektrums unterschiedlicher Reformideen an dieser Stelle eine rechtspolitisch wertende Betrachtung notwendig, denn Umgestaltung der Senatskammer heißt noch keineswegs Reform in Richtung einer echten Föderalisierung.

Unter der Prämisse, dass es Aufgabe des Senates der Regionen zu sein hat, die Interessenvertretung der Regionen sicherzustellen und die Beteiligung der föderal zu organisierenden Gliedstaaten eines bundesstaatlichen Italiens an den Geschicken des Gesamtstaates zu verfestigen ergibt sich in Konsequenz die unerlässliche Umwandlung des Senates in eine „echte Länderkammer“¹¹⁵.

Die Kompetenzen, durch die sich die Mitwirkung dieser Länderkammer manifestieren sollten, könnten sich dabei an „typischen Länderkammern“ bundesstaatlich organisierter Staaten inhaltlich orientieren. Dabei entspricht die Ansicht, dass sich der deutsche Bundesrat, nicht als mechanisch zu kopierende Vorlage, aber als Rahmenmodell hierfür anbieten würde, nicht nur der Meinung des Verfassers, sondern wird in der gegenständlichen Diskussion ernsthaft und überzeugend vertreten.

¹¹⁵ Dass die Verwendung „schillernder Begriffe“ wie „echte Länderkammer“ Unklarheiten schaffen kann, ist dem Verfasser durchaus bewusst; gerade in rechtspolitischen Zusammenhängen ist jedoch von einem gewissen Grundkonsens auszugehen, der für die (vorsichtige) Verwendung auch solcher Begriffen ein brauchbares Fundament darstellt. Eine „echte Länderkammer“ wird sich jedenfalls, unabhängig von ihrer Ausgestaltung im Einzelnen, dadurch definieren, dass sie die Interessen der „Gliedstaaten“ gegenüber dem Gesamtstaat vertritt und dabei auch das Ziel verfolgt, die Entscheidungs- und Gestaltungsbeteiligung der Gliedstaaten an der gesamten staatlichen Willensbildung im weiteren Sinne, in umfassender Weise zu verwirklichen.

Belgien

A) Einleitung

Die Umgestaltung Belgiens zu einem Bundesstaat bereitete sich zwar über einen längeren Zeitraum vor, blieb jedoch in ihrem Entstehungsprozess untypisch. Betrachtet man nämlich den Staatenbund als „klassische“ Vorstufe zum Bundesstaat¹¹⁶, so entsteht dieser aus einem vielschichtigen Annäherungsprozess¹¹⁷. Die belgische Bundesstaatlichkeit resultierte aber, im Gegensatz zu diesem Modell, aus einem Spannungsverhältnis seiner Volksgruppen, mehr noch aus einem latenten staatlichen Zerfallsprozess.

Man könnte daher die Verwirklichung der belgischen Bundesstaatlichkeit als Ergebnis einer speziell belgischen Ausformung eines „Konfliktlösungsföderalismus“ bezeichnen.

*„...Wenn Staaten auseinanderbrechen, wenn Völker und Volksgruppen nach eigenständiger Staatlichkeit streben, wenn dabei konkurrierende und vielfach unvereinbare Positionen aufeinanderprallen, wenn Überlegungen zur staatlichen Neuordnung angestellt werden, erscheint es geboten, auch über die Anwendung föderativer Prinzipien nachzudenken, die sich anderwärts bewährt haben ...“.*¹¹⁸

Dem historisch interessierten Österreicher bietet sich bei der Lektüre des vorangehenden Absatzes der Vergleich zu föderalistischen Lösungsansätzen zur „Rettung“ der zerfallenden Donaumonarchie an, denen allerdings kein Erfolg beschieden war.¹¹⁹ Weder die Bemühungen zur

116 Vgl. *Pernthaler*, Allgemeine Staatslehre², 291 f.

117 Betont *Pernthaler* auch zu Recht den pragmatischen Charakter der „Erfindung“ Bundesstaat (*Pernthaler*, Allgemeine Staatslehre², 292), so sollte parallel dazu ein über das staatsrechtliche Moment hinausgehender sozialer und kultureller Prozess stattfinden, der den Übergang von der allein völkerrechtlichen Organisation hin zum Staat mit einem Gesamtvolk erlebbar zu machen hätte. Betrachtet man nun die Europäische Union als untypischen Staatenbund mit bereits bundesstaatsähnlichen Merkmalen (*Pernthaler*, Allgemeine Staatslehre², 292) wird auch hier die Notwendigkeit deutlich, „Europa-neu“ seinen Völkern erlebbar zu machen und nicht als undurchschaubaren bürokratischen Moloch gegenüber der eigenen Bevölkerung in Opposition zu stellen.

118 *Hrbek*, Vorwort zu *Alen*, Der Föderalstaat Belgien. Nationalismus - Föderalismus - Demokratie (1994) 7.

119 In einem Manifest Kaiser Karls vom 16. Oktober 1918 wird die Umgestaltung Österreichs in einen Bundesstaat der Nationen vorgeschlagen; die nationalen Klüfte konnten jedoch hierdurch nicht mehr überbrückt werden. Vgl. *Stadler*, Die Gründung der Republik, in: *Weinzierl/Skalnik* (Hg), Österreich 1918-1938 Geschichte der Ersten Republik I (1983) 67.

Schaffung eines Bundesstaates noch solche nach einem Staatenbund (freien Völkerbund¹²⁰) vermochten die „Völkerfamilie“ des Habsburgerreiches zusammen zu halten.

Belgiens Weg zur Bundesstaatlichkeit, der 1970 begann und etappenweise fortgesetzt wurde¹²¹, war deutlich erfolgreicher. Obwohl es mit Sicherheit von Interesse wäre, kann die „Bundesstaatlichkeit“ Belgiens hier nicht gesamtheitlich diskutiert werden, das Interesse gilt zentral der „Zweiten Kammer“ als Teilbereich und „Indiz“ eines föderalen Staatsaufbaues.

Vorweg jedoch noch ein Blick auf die Hauptmotive der Belgischen Föderalisierung:

Die Übertragung staatlicher Hoheitsrechte auf dessen Teilstaaten wurde in Belgien vorwiegend durch gesellschaftliche und politische Aspekte veranlasst, namentlich durch den flämisch-wallonischen Nationalitätenkonflikt¹²². Sprachliche, kulturelle und wirtschaftliche Faktoren bestimmen den nunmehrigen Artikel 1 der belgischen Verfassung.¹²³

„Belgien ist ein Föderalstaat, der sich aus den Gemeinschaften und den Regionen¹²⁴ zusammensetzt.“

Nach eigenem Verständnis definiert sich Belgien also klar als föderaler Staat und tatsächlich geht die Teilsouveränität der Gliedstaaten über bloße Dezentralisierung hinaus, wenn auch der Vorwurf des *Verwaltungsföderalismus* nicht gänzlich verstummt.

Das belgische Parlament setzt sich aus zwei Kammern zusammen, der Abgeordnetenkommission und dem Senat. Es ist dabei die Aufgabe des Senates als „föderative“ Kommission, die Mitwirkungsrechte der Glied-

120 Die Bezeichnung „freier Völkerbund“ verwendet der sozialdemokratische Abgeordnetenkongress in seiner Resolution vom 3. Oktober 1918. Siehe: Die Tätigkeit der sozialdemokratischen Abgeordneten in der provisorischen Nationalversammlung der Republik Österreich, Heft 11 (1919) 4 f.

121 Siehe für den Zeitraum 1970 bis Ende März 1989 *Enthofer*, Der reformierte Staat Belgien: Föderalismus zur Bewältigung der Kulturgemeinschaftsprobleme, Dissertation (1989) 8.

122 Die diesbezügliche historische Fachliteratur ist umfangreich; zu den wirtschaftlichen Hintergründen des Volksgruppenkonflikts und der nunmehrigen Bundesstaatlichkeit Belgiens siehe *Kayser*, Föderalismus versus Integration am Beispiel Belgiens in der Europäischen Union, Diplomarbeit (1994) 35 ff.

123 Koordinierte Verfassung vom 17. Februar 1994 (Veröffentlicht im belgischen Staatsblatt vom 17.02.1994).

124 Zur zweifachen Aufgliederung Belgiens in die *Gemeinschaften* und die *Regionen* siehe *Mörsdorf*, Das belgische Bundesstaatsmodell im Vergleich zum deutschen Bundesstaat des Grundgesetzes (1996) 70 ff.

staaten, aber genauso der Gemeinschaften und Regionen Belgiens im Föderalstaat zu verwirklichen.

Die folgenden Gedanken von *Christian Koecke* betreffend die belgische Bundesstaatsreform scheinen mir geeignet, diese Einleitung zur „Zweiten Kammer“ Belgiens abzuschließen:

„...Ein weit, aber nicht zu weit gehendes Maß an föderaler Neuordnungskompetenz wurde mit einem vorsichtigen Maß an bundesstaatlicher Mitwirkung synthetisiert, vor allem die Blockade wurde verhindert, andererseits dem Substanzverlust der Föderalmacht eine Grenze gesetzt. Das subsidiäre Skelett-Fleisch-Modell ist durchaus fein ausgeklügelt, es zu überschreiten, setzt ein erhebliches Maß an destruktiver Energie voraus. Man ist weder auf dem einen noch auf dem anderen Weg zu weit gegangen.

*Wie fast alles in Belgien ist auch diese Staatsreform inkonsequent und daher weise.“*¹²⁵

B) Zusammensetzung

Hinsichtlich der Zusammensetzung des Senates unterscheidet die belgische Verfassung zwischen drei unterschiedliche Kategorien der insgesamt 71 Senatoren¹²⁶. Die detaillierten Regelungen entsprechen den an sich komplizierten Verhältnissen der belgischen Staatswirklichkeit und sind beispielsweise bei *Mörsdorf* nachzulesen¹²⁷. Dem dieser Arbeit vorgegebenen Rahmen entspricht folgender Überblick:

25 Senatoren werden vom niederländischen Wahlkollegium gewählt, 15 Senatsmitglieder wählt das französische Wahlkollegium.

10 Senatoren werden aus der Mitte des Rates der flämischen Gemeinschaft und auch durch diesen bestellt, nach diesem Modus werden auch 10 französische Senatoren und ein Senator der deutschsprachigen Gemeinschaft bestellt. Die restlichen 10 Senatoren durch die obig aufgezählten Gruppen als kooptierte Senatoren in den Senat aufgenommen.

125 *Koecke*, Belgien - Ein weiterer Föderalstaat für ein subsidiäres Europa (1994) 25.

126 Siehe zur Zusammensetzung des belgischen Senates auch *Mörsdorf*, Belgisches Bundesstaatsmodell, 229 f.

127 Zu diesen Verfassungsregelungen s im Detail *Mörsdorf*, Belgisches Bundesstaatsmodell, 230 ff.

C) Wahl oder Bestellung der Mitglieder

Die Ermittlung der Senatsmitglieder erfolgt nach der Verfassung Belgiens nicht einheitlich, sondern unmittelbare Volkswahl und mittelbares Repräsentationsprinzip ergänzen sich innerhalb eines Mischsystems¹²⁸, mittels dessen die Senatoren, wie im obigen Absatz dargestellt, ausgewählt werden.

D) Rechtsposition der Mitglieder

Die Mitglieder des Senates sind in ihrem Abstimmungsverhalten frei, Mitgliedschaft und Stimmrecht sind in jeweils derselben Person vereint. Es existiert keinerlei Weisungsgebundenheit und auch nicht das Erfordernis einheitlicher Stimmabgabe. Ein Doppelmandat, wie es vor der belgischen Verfassungsreform bestanden hatte, ist nun nicht mehr möglich.

E) Die Kompetenzbereiche der „Zweiten Kammer“

a) Die Mitwirkung an der Gesetzgebung

Der Senat ist an der Gesetzgebung des Föderalstaates beteiligt, nämlich in der Weise, als dass die föderale Gesetzgebung von König, Abgeordnetenversammlung und Senat gemeinsam ausgeübt wird, wobei jeder dieser drei politischen Einrichtungen das Initiativrecht zukommt.¹²⁹

Von wesentlicher Bedeutung scheint mir jedoch der Ausschluss des Senates in vier grundlegenden Gesetzesbereichen, der eine ganz klare Schwächung der „Zweiten Kammer“ in diesem System mit sich bringt. In diesen Bereichen ist der Senat nicht Teil der gesetzgebenden Gewalt, dem entsprechend entfällt hier auch sein Recht zur Gesetzesinitiative.

Betroffen sind:

- Die Verleihung der Einbürgerungen.
- Die Gesetze über die zivil- und strafrechtliche Verantwortlichkeit der Minister des Königs.
- Die Haushaltspläne und Rechnungen des Staates.
- Die Festlegung des Armeekontingents.

¹²⁸ Dieses differenzierende Nebeneinander der Bestimmungen trifft Art 67 GGW (Gecoördineerd Grondwet, belgische Verfassung in der aktuellen Fassung vom 17. Februar 1994).

¹²⁹ Siehe dazu die Bestimmung des Art 75 GGW erster Satz.

Darüber hinaus wird für die Beteiligung des Senates am Gesetzgebungsverfahren nochmals unterschieden. Gleichberechtigt sind Abgeordnetenkommission und Senat in ihrer gesetzgebenden Zuständigkeit nur für die zehn nachfolgend aufgelisteten Bereiche, in denen ein Gesetz nur dann zustande kommt, wenn beide Kommissionen den gleichlautenden Gesetzestext angenommen haben:¹³⁰

1. Revision der Verfassung.
2. Von der Verfassung ausdrücklich bezeichnete Materien.
3. Für Bestimmungen im Sinne des Art 77 Satz 1 Nr 3 GGW.¹³¹
4. Für mit bestimmten Mehrheiten anzunehmende Gesetze.¹³²
5. Für Art 34 GGW-Gesetze.¹³³
6. Bestimmte Gesetze die Zustimmung zu Verträgen betreffend.
7. Gesetze betreffend die Gewährleistung zur Einhaltung übernationaler Verpflichtungen.
8. Gesetze über den Staatsrat.
9. Organisation der Gerichte.
10. Gesetze betreffend die Zustimmung zu Abkommen über die Zusammenarbeit von Föderalstaat, Gemeinschaften und Regionen.

(Diese Aufzählung kann, durch mit qualifizierter Mehrheit angenommenen Gesetzen, erweitert werden.)¹³⁴

In allen anderen Gesetzgebungsbereichen bleibt das alleinige Recht zur definitiven Beschlussfassung der Abgeordnetenkommission vorbehalten (das Initiativrecht des Senates bleibt allerdings auch in diesem Bereich unangetastet). Die abschließende Entscheidung über Inhalt und Form eines solchen Föderalgesetzes fällt also allein die Abgeordnetenkommission, dem Senat kommt dabei die Funktion einer „Untersuchungskommission“¹³⁵ zu.¹³⁶

130 Diese Angelegenheiten nennt die Verfassung Belgiens in ihrem Artikel 77.

131 Betroffen sind die fundamentalen Grundsätze des belgischen Staatswesens.

132 Diese Gesetze sind genannt in Art 4 Satz 3 GGW.

133 Übertragung bestimmter Gewalten auf völkerrechtliche Einrichtungen.

134 Die diesbezügliche Regelung findet sich in Art 77 Satz 2 GGW.

135 Diese Bezeichnung verwendet Mörsdorf, Belgisches Bundesstaatsmodell, 236.

136 Siehe auch Art 78 bis 81 GGW.

b) Weitere Kompetenzbereiche der „Zweiten Kammer“

Generell sei angemerkt, dass weitere Mitwirkungsrechte des Senates am Geschehen des Föderalstaates nur in recht engen Schranken bestehen.

Senat und Abgeordnetenkommission sind vorschlagsberechtigt für die Besetzung der Richterstellen am Kassationshof, ähnliches gilt auch hinsichtlich des Staatsrates und des Schiedshofes. Neben diesen Mitwirkungsrechten bei der Besetzung der drei höchsten Organe der belgischen Rechtsprechung steht dem Senat auch ein Mitspracherecht in Angelegenheiten zu, die den König in seiner Position als Staatsoberhaupt¹³⁷ betreffen.

F) Zusammenfassende rechtspolitische Einschätzung

Man könnte den belgischen Senat als „unvollständiges Föderalorgan“ bezeichnen.

Im Ergebnis ist der Senat Belgiens wohl nicht als echte Länderkommission, nicht als klar überwiegend föderales Organ nach föderalistischem Verständnis anzusehen, da schon seine Zusammensetzung den Erfordernissen einer „Teilstaatenkommission“ kaum entspricht.

Viel eher als die Regionen finden sich die drei Gemeinschaften vertreten, so dass der Senat auch treffend als „Haus der Gemeinschaften“ beschrieben werden kann.¹³⁸ (In dieser Funktion soll die Qualität des belgischen Senates hier auch gar nicht angezweifelt werden.¹³⁹)

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, dass nach der belgischen Verfassung die Mitglieder beider Parlamentskammern, somit auch der Senat, die gesamte Nation vertreten¹⁴⁰. Daher repräsentiert der Senat ausdrücklich nicht die einzelnen Länder! Überhaupt stellt sich der belgische Föderalismus als ein höchst komplexes System auf einem sehr eng begrenzten Territorium dar, das sich in einer Form doppelter Gliedstaatlichkeit, nämlich auf der Ebene der Gemeinschaft sowie auf der

137 So hat der König vor Besteigung des Thrones vor den vereinigten Kammern des belgischen Parlaments seinen Eid zu leisten. Siehe Art 91 Satz 2 GGW.

138 So *Deschouwer*, Can the Belgian solution be a model for a federal Europe? (1992) 107.

139 Immerhin muss die „Zweite Kammer“ Belgiens jener typisch belgischen „doppelten Regionalstruktur“ gerecht werden, die *Hermann-Josef Blanke* in Föderalismus und Integrationsgewalt. Die Bundesrepublik Deutschland, Spanien, Italien und Belgien als dezentralisierte Staaten in der EG (1991) 152 ff bespricht.

140 Zu beachten die diesbezügliche Verfassungsbestimmung des Art 42 GGW.

Ebene der Region, präsentiert. Dieser Problematik wendet sich *Volker Schlette* in ausführlicher und höchst aktueller Weise zu.¹⁴¹

Hinsichtlich der Mitwirkungsrechte des Senates steht die Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren des Gesamtstaates weit im Vordergrund und deutlich vor den weiteren Mitwirkungsrechten dieser „Zweiten Kammer“. Eben dieses Mitentscheidungsrecht ist in Fragen des verfassungsrechtlich gewährleisteten bundesstaatlichen Verhältnisses der Gewalten zueinander ein echtes und genau darin zeigt sich die Bedeutung des belgischen Senates.

Dass sich neben anderen Zugehörigkeitsüberlegungen auch parteipolitische Standpunkte im Abstimmungsverhalten der Senatoren widerspiegeln, bestätigt auch *Mörsdorf*, der seinerseits auf belgisches Quellenmaterial¹⁴² zurückgreift.

G) Belgien ein weiterer Föderalstaat in einem subsidiären Europa?

Ich betrachte die Veränderungen im belgischen Parlament und speziell die nunmehr reformierte „Zweite Kammer“ des „neo Bundesstaates“ Belgien als durchaus notwendigen Teil der durchgeführten Gesamtstaatsreform.

Die Schaffung des Föderalstaates Belgien lässt sich aber auf die Verwirklichung einer Vielzahl anderer, wohl noch bedeutenderer föderalistischer Grundsätze zurückführen.

Dazu *Klaus Weigelt*:

„Nach mehreren Zwischenstufen ist in Belgien in den Jahren 1992 und 1993 eine umfassende Reform von Staat und Verfassung vorgenommen worden. Aus dem ehemals zentralistischen, verfassungsrechtlich nach französischem Vorbild organisierten Land, das nur die Amtssprache Französisch kannte, ist ein Föderalstaat eigener Prägung geworden, in dem der seit Jahrzehnten im Land schwelende Sprachen- und Kulturstreit zwischen den beiden großen Gemeinschaften einer umfassenden Lösung zugeführt wurde. Damit weist die erweiterte Euro-

141 Vergleiche *Schlette*, Das föderalistische System Belgiens, ZÖR 1999, 295 (327).

142 Siehe *Berx*, zit in *Mörsdorf*, Belgisches Bundesstaatsmodell, 234.

päische Union nun den neben Deutschland und Österreich einen dritten Föderalstaat auf.“¹⁴³

H) Die Europäische Dimension

Mit den (potentiellen) EU-Bündnispartnern in Sachen Subsidiarität Deutschland und Österreich hat sich mit dem neuen Bundesstaat Belgien ein mit Sicherheit wichtiger Mitstreiter eingefunden.

Europa verlangt auf Grund seiner Differenziertheit nach der Schaffung differenzierter Strukturen der Willensbildung *nach einem vom Subsidiaritätsprinzip geleiteten Supranationalismus.*¹⁴⁴

Der föderale Ansatz zur Beantwortung auch gesamteuropäischer Fragen erfuhr durch den Schritt Belgiens hin zum Bundesstaat sicher eine gewisse Dynamisierung. Wenngleich auch vor jeglichen Überbewertungen gewarnt sein soll, denn die Ablehnung föderaler Strukturen wird in der politischen Wirklichkeit von Europas zentralistisch ausgerichteten Staaten doch deutlich manifest.¹⁴⁵

143 Klaus Weigelt (Leiter des Europabüros Brüssel der Konrad-Adenauer-Stiftung), im Vorwort zu: Koecke, Belgien - Ein weiterer Föderalstaat für ein subsidiäres Europa (1994) 3.

144 Dieser Diktion bedient sich Koecke in Koecke, Belgien - Ein weiterer Föderalstaat, 33.

145 Ein politisch spürbarer „Föderalisierungsschub“ und (oder) verstärkte, auch tagespolitisch erfahrbare Bemühungen um die Vertiefung des Subsidiaritätsprinzips innerhalb der Europäischen Union wurde durch die Bundesstaatlichkeit Belgiens jedenfalls nicht ausgelöst.

Spanien

A) Einleitung

Spanien konstituiert sich als sozialer und demokratischer Rechtsstaat in der Form der parlamentarischen Monarchie, beruhend auf der unteilbaren Einheit der spanischen Nation bei Anerkennung des Rechts seiner Nationalitäten und Regionen auf Autonomie und gegenseitige Solidarität. Territorial gliedert sich der Staat in Gemeinden, Provinzen und die Autonomen Gemeinschaften.¹⁴⁶

Spanien begab sich mit der Verfassung¹⁴⁷ aus 1978¹⁴⁸ auf den Weg in Richtung Demokratie und Dezentralisierung; die „Ära Franco“¹⁴⁹ sollte der Vergangenheit angehören.

Gerade die Ersetzung der zentralistischen Staatsausrichtung durch neue politische Zielvorstellungen, mit dem Anspruch auf Selbstregierung und Selbstverwaltung, besonders von Landesteilen in Randlage¹⁵⁰, galt und gilt dabei immer noch, als besondere Herausforderung.

Soweit es die Volksvertretung im *Reino Espana*¹⁵¹ betrifft kann lapidar festgestellt werden, dass Spanien über ein aus zwei Kammern, dem Kongress und dem Senat bestehendes Parlament verfügt¹⁵².

Obwohl dem Senat die Vertretung der Regionen obliegt und er eine Art „Länderkammer“ darstellt, kann Spanien nicht als Bundesstaat nach österreichischem Verfassungsverständnis angesprochen werden, es handelt sich vielmehr um eine Dezentralisierungsform, die als „*Autonomiestaat*“¹⁵³ bezeichnet werden könnte. Dieser nach Franco beginnende Systemwandel in Richtung eines Staates autonomer Gemein-

146 Aus den Grundsatzartikeln der spanischen Verfassung des Jahres 1978.

147 Der Verfassungstext findet sich auszugsweise in deutscher Übersetzung in Pina (Hg), *Spanisches Verfassungsrecht* (1993) 555 ff.

148 Zur Verfassung vom 11. Juni 1975 als Grundlage zur Konsolidierung der parlamentarischen Demokratie vgl. B. Spengler, *Systemwandel in Griechenland und Spanien*. Ein Vergleich (1995) 131 ff.

149 Zur Regierung unter Franco aus föderalistischer Sicht s. zusammenfassend Wendland, *Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat* (1998) 65.

150 In besonderer Weise ist hier das Baskenland zu nennen. Vgl. Revolti, *Die autonomistische und regionalistische Entwicklung in Italien und in Spanien am Beispiel von Südtirol, Katalonien und dem Baskenland*, Diplomarbeit (1998) 57 ff.

151 Königreich Spanien - Spanien ist eine parlamentarische Monarchie.

152 Siehe Furtak (Hg), *Politisches Lexikon Europa II* (1981) 185.

153 Zum Begriff des „Autonomiestaates“ siehe T. Wiedmann, *Die politische Erfindung des Autonomiestaates in Spanien*, ZAÖRV 57/1997, 363.

schaften¹⁵⁴ und deren konkrete Ausformung¹⁵⁵ steht im Zentrum föderalistischen Forschungsinteresses. Obwohl es von großem Reiz wäre, sich auch mit den spanischen „Landesparlamenten“ zu befassen¹⁵⁶, sollen nun die *Cortes Generales*, genauer deren „Zweite Kammer“ beleuchtet werden.

Beide Kammern zusammen haben in Vertretung des Volkes die Gesetze zu erlassen und üben gegenüber der Regierung eine Kontrollfunktion aus. Die Stellung des Abgeordnetenhauses ist gegenüber der des Senates „um ein Vielfaches stärker“¹⁵⁷, eine Tatsache die nicht nur faktisch wahrzunehmen ist, sondern auch verfassungsmäßig festgeschrieben wurde¹⁵⁸.

Jedenfalls soll die Mitwirkung der autonomen Gemeinschaften an der gesamtstaatlichen Willensbildung vor allem durch die Vertretung im Senat erfolgen. Außerdem verfügt der *Senado* auch über bestimmte Mitwirkungsbefugnisse an der gesamtstaatlichen Exekutive und Judikative.

B) Zusammensetzung

Der Senat soll die Kammer der territorialen Vertretung darstellen¹⁵⁹. Zu seinem Zustandekommen werden alle vier Jahre in jeder Provinz durch allgemeine, freie, gleiche, unmittelbare und geheime Wahl je vier Senatoren ermittelt.

Darüber hinaus wird in jeder Autonomen Gemeinschaft jeweils ein Senator ernannt und für jede Bevölkerungsmillion ein zusätzlicher Senator bestimmt. Die Auswahl der autonomen Senatoren hat den

154 Siehe dazu R. Schultze, Föderalismus als Alternative? Überlegungen zur territorialen Reorganisation politischer Herrschaft, in: Nohlen/Encinar (Hg), Der Staat der autonomen Gemeinschaften in Spanien (1992) 199.

155 Vgl. Encinar, Ein asymmetrischer Bundesstaat, in: Nohlen/Encinar (Hg), Der Staat der autonomen Gemeinschaften (1992) 217.

156 Von Interesse auch im Vergleich zu den Landtagen der österreichischen Bundesländer. Siehe hierzu Ferrer, Los parlamentos de las comunidades autonomas en el sistema constitucional español, in: Merten (Hg), Die Stellung der Landesparlamente aus deutscher, österreichischer und spanischer Sicht (1995) 91. (In deutscher Sprache auf den Seiten 100 - 104 zusammengefasst.)

157 Zit. aus Teindl, Der staatsrechtliche Begriff der Autonomie am Beispiel des spanischen Regionalismus, Diplomarbeit (1997) 35 f.

158 Art 99, 112, 113 und 114 der spanischen Verfassung.

159 Art 69 der spanischen Verfassung.

Mehrheitsverhältnissen der Parteien in der gesetzgebenden Körperschaft der Autonomen Gemeinschaft zu entsprechen¹⁶⁰.

In der Länderkammer Spaniens stehen 208 direkt gewählten Mitgliedern 47 von den Autonomen Gemeinschaften bestimmte Abgeordnete gegenüber. Aus diesem Verhältnis wird deutlich, dass der Senat nur sehr bedingt als Kammer der Autonomen Gemeinschaften anzusehen ist¹⁶¹.

C) Wahl oder Bestellung der Mitglieder

Die Ermittlung der durch Volkswahl bestimmten Senatoren ist ihrem System nach unkompliziert. Die 47 „autonomen“ Senatoren müssen im Regelfall Abgeordnete „ihres“ autonomen Parlamentes sein, zwingend ist dies jedoch nicht vorgesehen.

D) Rechtsposition der Mitglieder

Die Möglichkeit einer (institutionalisierten) Einflussnahme der Autonomen Gemeinschaften auf „ihre“ Senatoren besteht nicht. Vor allem ist ein imperatives Mandat für Abgeordnete beider Kammern in der Verfassung nicht vorgesehen¹⁶².

E) Das Verfahren zur Entscheidungsfindung

Das wohl wesentlichste Recht des Senates besteht in der Notwendigkeit der Dreifünftelmehrheit seiner Abgeordneten für jede Änderung der spanischen Verfassung; deshalb soll das Entscheidungsfindungsverfahren zwischen den Kammern der *Cortes Generales* an diesem Beispiel erläutert werden:

Bei Uneinigkeit der Kammern wird ein aus beiden Häusern paritätisch zusammengesetzter Schlichtungsausschuss gebildet, dessen Aufgabe darin besteht, beiden Kammern einen neuen Vorschlag zur Abstimmung vorzulegen. Für den Fall, dass auch dieser Vorschlag scheitert, setzt ein verhältnismäßig kompliziertes Verfahren ein, das *Wendland* in folgender Weise zusammenfassend wiedergibt:

160 Art 65 der spanischen Verfassung.

161 Dazu ausführlich *Wendland*, Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat? (1998) 183 f.

162 Art 67 der spanischen Verfassung.

„...Wird auch hierbei (also im Schlichtungsausschuss) kein Konsens erzielt, so kann, wenn der Senat die Verfassungsänderung mit absoluter Mehrheit gebilligt hat, das Abgeordnetenhaus die gegenständliche Änderung mit einer Zweidrittelmehrheit beschließen. Hiernach kann auf Antrag eines Zehntels der Mitglieder von jeder der beiden Kammern die Verfassungsänderung einem Referendum unterworfen werden. Artikel 168, der ein Sonderverfahren für die Änderung von Kerninhalten der Verfassung vorsieht, setzt eine Zweidrittelmehrheit beider Kammern voraus.“

F) Die Kompetenzbereiche der „Zweiten Kammer“

- Der *Senado* ist am Gesetzgebungsverfahren des spanischen Gesamtstaates beteiligt. So verfügt die „Zweite Kammer“ neben dem Abgeordnetenhaus und der Regierung über das Recht zur Gesetzesinitiative.

Ebenso ist es dem Senat möglich, mit absoluter Mehrheit gegen Gesetzesvorschläge der „Ersten Kammer“ sein Veto einzulegen und Abänderungsvorschläge einzubringen. Dieses Veto ist jedoch vom Abgeordnetenhaus mit absoluter Mehrheit, nach einer Zweimonatsfrist sogar mit einfacher Mehrheit, aufhebbar. Besonders in dieser Konstruktion zeigt sich die untergeordnete Stellung des Senates gegenüber der Abgeordnetenkammer deutlich.

- In Hinblick auf Verfassungsänderungen steht dem Senat ebenso das Initiativrecht zu. Überhaupt ist neben der Dreifünftelmehrheit des Abgeordnetenhauses seine Dreifünftelmehrheit für jede Änderung der Verfassung Voraussetzung.
- Die Anwendung des Staatszwanges gegenüber den Autonomen Gemeinschaften muss vom Senat mit absoluter Mehrheit gebilligt werden. Diese Kompetenz kommt allein der „Zweiten Kammer“ zu, das Abgeordnetenhaus hätte in diesem (wohl eher unwahrscheinlichen Fall) kein Mitspracherecht.
- Nicht allein, sondern als Teil der *Cortes Generales*, also in Zusammenarbeit mit dem Abgeordnetenhaus, erfüllt der Senat Aufgaben der Rahmengesetzgebung zur gesetzgeberischen Ermächtigung der Autonomen Gemeinschaften¹⁶³. Ebenso werden beide Parlaments-

¹⁶³ Art 150 Abs 1 der spanischen Verfassung.

kammern bei der Billigung von Kooperationsverträgen zwischen Autonomen Gemeinschaften tätig¹⁶⁴.

- Im gemeinsamen Kompetenzbereich beider Kammern liegt auch die Genehmigung internationaler Verträge politischer-, finanzieller- oder militärischer Natur¹⁶⁵.

G) Zusammenfassende rechtspolitische Einschätzung

Auch in Bezug auf Spanien attestiert die Fachliteratur der „Zweiten Kammer“ ein klares Bedeutungsdefizit gegenüber dem Abgeordnetenhaus. Beispielsweise spricht *Francisco Rubio Llorente*¹⁶⁶ von einer „sehr unausgewogenen zwei Kammer Struktur“ und beklagt, dass der Senat nicht in der Lage ist, seine verfassungsmäßig zuerkannte Funktion¹⁶⁷ einer *Kammer der territorialen Repräsentation* zu erfüllen.

Herbe Kritik findet auch die Zusammensetzung des spanischen Senates¹⁶⁸ wenn *Villalon* meint: „Seine Zusammensetzung macht den Senat zu einem seltsam hybriden Gebilde, das ihn zu dem mißlungensten unter den spanischen Verfassungsorganen werden ließ“¹⁶⁹.

Gewisse Möglichkeiten zur Mitwirkung an der zentralstaatlichen Willensbildung sind dem *Senado* eröffnet, bleiben im Ergebnis aber schwach¹⁷⁰ und werden in der Praxis nicht ausgeschöpft, so gehen die allermeisten Gesetzesentwürfe auch in Spanien auf Initiativen der Regierung zurück.

Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung der „Zweiten Kammer“ bleibt dürftig obwohl die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt den *Cortes Generales*, also Kongress und Senat übertragen ist¹⁷¹.

164 *Wendland*, Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat? (1998) 185.

165 Zur inhaltlichen Bestimmung solcher Verträge siehe Art 94 der spanischen Verfassung.

166 *Llorente*, Die Gesetzgebungsfunktionen, in: Pina (Hg), Spanisches Verfassungsrecht (1993) 395.

167 Art 69 Abs 1 der spanischen Verfassung.

168 Geregelt in Art 69 Abs 2 bis 5 der spanischen Verfassung.

169 *Villalon*, Die Neugliederung des Spanischen Staates durch die „Autonomen Gemeinschaften“, JöR N F 34 (1985) 232.

170 Vgl *Teindl*, Der staatsrechtliche Begriff der Autonomie, Diplomarbeit (1997) 35 f.

171 Art 66 Abs 2 der spanischen Verfassung.

Schwächen in der Kontrollfunktion des Senates zeigen sich vor allem darin, dass der Kongress allein den Ministerpräsidenten einsetzt und auch die Regierung nur vom Vertrauen des Abgeordnetenhauses abhängig ist¹⁷². Unter Berufung auf *Villalon* bezieht auch *Blanke* eine äußerst kritische Position, wenn er sich in folgender Form zur „Zweiten Kammer“ des Königreiches Spanien äußert:

*„...Der einzige Grund, weshalb der Senat in seiner Struktur seit 1978 unverändert geblieben ist und nicht zu einer Vertretung der Autonomen Gemeinschaften umgebaut wurde, wird in dem 'Horror' des Gesetzgebers vor einer Verfassungsreform gesehen.“*¹⁷³

172 Siehe zu den Mitwirkungsmöglichkeiten des Senates auch *Pfeifer*, Probleme des spanischen Föderalismus (1998) 115 f.

173 Zit aus *Blanke*, Föderalismus und Integrationsgewalt (1991) 74.

Österreich

A) Einleitung

Als österreichischer Autor den sozusagen „eigenen“ Bundesrat zu besprechen, erscheint nur auf den ersten Blick einfach. Zwar ist das entsprechende Schrifttum umfassend und die Tätigkeit des Bundesrates selbst im Detail erfasst,¹⁷⁴ die objektive Bewertung dieser Einrichtung hat jedoch eine gewisse Distanz zur Voraussetzung, die bei der Besprechung ausländischer Einrichtungen von Anfang an leichter zu halten ist.

Auf den „Punkt gebracht“:

Das Image des österreichischen Bundesrates ist in seiner Gesamtheit nicht unbelastet¹⁷⁵, seine Tätigkeit wird in der Öffentlichkeit meist nur peripher wahrgenommen und eine, nur in den seltensten Fällen klar begründet, aber dennoch latent ablehnende Haltung gegenüber dem Bundesrat ist geradezu eine „politische Modeerscheinung“.

Um so erfreulicher ist es, dass dem Grundmodell des österreichischen Bundesrates, trotz aller Reformbedürftigkeit¹⁷⁶, Interesse¹⁷⁷ und Anerkennung¹⁷⁸ im Ausland nicht versagt bleibt, wie auch die Debatte um eine Staatsreform Italiens zeigt.

174 Siehe dazu die jährlich erscheinenden Berichte zur Lage des Föderalismus in Österreich, Institut für Föderalismusforschung (Hg).

175 Auf diesbezügliche „Quellennachweise“ verzichte ich bewusst, denn ich stelle hier ein „Stimmungsbild“ in den Raum, das in erster Linie zur Diskussion anregen soll und dessen Bestätigung oder Widerlegung eben diesem Diskussionsprozess anheim gestellt werden soll.

176 Zur Notwendigkeit einer umfassenden Reform des Bundesrates vgl. *Pernthaler/Bundschuh*, Hat die österreichische Bundesstaatsreform noch eine Zukunft? (1998), Sozialwissenschaftliche Arbeitsgemeinschaft (Hg), Studienarbeit Nr 114, 19 ff; weiters *Bundschuh*, Le mancate riforme del federalismo austriaco, *Le Regioni* 2/1999, 245 ff.

177 *Pancheri*, Il Bundesrat Austriaco (1998), Dissertation an der Universität Florenz (ein Exemplar im IFÖ aufliegend).

178 Eine sehr interessierte und anerkennende Haltung gegenüber dem österreichischen Bundesrat nahmen beispielsweise italienische Experten im Rahmen des Expertengesprächs „Föderalismus im deutschen Sprachraum“ ein. (Abgehalten am 12.02.1999 in Bozen, veranstaltet von der Europäischen Akademie Bozen).

Auf die geschichtliche Herleitung des Bundesrates in seiner heutigen Form kann an dieser Stelle unter Hinweis auf die reichhaltige historische Literatur im Allgemeinen¹⁷⁹ und die diesbezügliche Arbeit von *Irmgard Kathrein*¹⁸⁰ im Besonderen verzichtet werden.

Um zum Abschluss des Vergleiches der „Zweiten Kammern“ auf europäischen Boden auch die „Zweite Kammer“ des österreichischen Parlaments möglichst übersichtlich in den Kreis der besprochenen Bundesstaaten einbeziehen zu können, soll auch dessen Darstellung in der bisher gewählten Systematik erfolgen.

B) Zusammensetzung

Die Zusammensetzung des österreichischen Bundesrates entspricht einem Mischtypus aus arithmetischen und geometrischen Komponenten. Das arithmetische Prinzip kommt hauptsächlich dadurch zum Ausdruck, dass eine Mindestanzahl von drei Bundesratssitzen pro Bundesland verfassungsmäßig garantiert ist und der Vorsitz im Bundesrat halbjährlich bundesländerweise wechselt, ansonsten überwiegen die geometrischen Systembestandteile.¹⁸¹

C) Wahl oder Bestellung der Mitglieder

Die Entscheidungsbefugnis über die Auswahl der Bundesratsmitglieder liegt in Österreich bei den Landtagen¹⁸² als den Landesparlamenten, die ihrerseits aus einer Volkswahl hervorgehen. Somit erfolgt die Bestellung der Bundesräte auf einem mittelbar demokratischen¹⁸³ Weg.

Die Amtszeit der Bundesratsmitglieder richtet sich nach der Legislaturperiode der einzelnen Landtage; diese Vorgangsweise verwirklicht den Grundsatz der Partialerneuerung des Bundesrates.

Die passive Wahlberechtigung zum Bundesrat kommt jenen zu, die auch zum entsendenden Landtag wahlberechtigt sind; das aktive Wahlrecht üben die Mitglieder der Landtage nach dem Grundsatz der Ver-

179 Im Überblick *Baltl/Kocher*, Österreichische Rechtsgeschichte⁷ (1993) 246 ff.

180 Zur Geschichte des österreichischen Bundesrates ausführlich: *I. Kathrein*, Der Bundesrat in der Ersten Republik (1983), Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung Bd 38; *dieselbe*, Der Bundesrat, in: Schambeck (Hg), Österreichs Parlamentarismus (1986) 337 ff.

181 Siehe dazu die Artikel 34 ff des B-VG in denen auch die Zusammensetzung des Bundesrates geregelt wird.

182 Zu dieser Regelung vgl Art 35 B-VG.

183 Siehe *K. Weber*, Kriterien, 137.

hältniswahl aus, wobei der zweitstärksten Landtagsfraktion von verfassungswegen ein Bundesratssitz zukommt. Die Bundesräte werden durch die Landtage, aber keineswegs zwingend aus dem Kreis der Landtagsabgeordneten gewählt.¹⁸⁴

D) Rechtsposition der Mitglieder

Die Frage nach der Rechtsstellung der österreichischen Bundesräte beantwortet sich aus deren Stellung als Parlamentarier einer der beiden Parlamentskammern, im gegenständlichen Fall eben der Länderkammer.

Es gilt das Prinzip des freien Mandats, die Privilegien der Immunität, sowie Regelungen über Unvereinbarkeiten mit der Ausübung bestimmter Tätigkeiten in wirtschaftlichen Unternehmungen.

Die Mitglieder des Bundesrates sind während der Dauer ihrer Amtszeit von den Landtagen nicht abwählbar¹⁸⁵. In dem Falle, dass das Mandat eines ordentlichen Abgeordneten erlischt, treten die Regelungen betreffend die Ersatzmitglieder in Kraft.¹⁸⁶

E) Das Verfahren zur Entscheidungsfindung

a) Einleitung

Für die Gültigkeit eines Beschlusses ist die Anwesenheit von mindestens einem Drittel der Bundesratsmitglieder notwendig, wobei für verschiedene Materien aber auch erhöhte Präsenzquoten erforderlich sind.

Bundesratsbeschlüsse kommen grundsätzlich mit einfacher Mehrheit zustande, es gelten aber auch hier für eine Reihe von Ausnahmen qualifizierte Mehrheitserfordernisse.¹⁸⁷

b) Ablauf des Verfahrens

Der Bundesrat ist im Gesetzgebungsverfahren dem Nationalrat zeitlich nachgestellt. Diese Schlechterstellung wird in der Praxis aber dadurch

184 Tatsächlich ist es so, dass die politische Praxis Doppelfunktionen von Landtags- und Bundesratsmandaten im Regelfall vermeidet.

185 Siehe auch Aicher, Wesen, Struktur und Kompetenzen des deutschen und des österreichischen Bundesrates aus rechtsvergleichender Sicht, Dissertation 1989, 43.

186 § 1 Abs 2 GO-BR.

187 Zu diesen qualifizierten Präsenz- bzw Abstimmungserfordernissen ausführlich K. Weber, Kriterien, 139.

ausgeglichen, dass dem Bundesrat nicht nur alle Begutachtungsentwürfe und Stellungnahmen, sondern auch alle Regierungsvorlagen und selbständigen Anträge als Vorausinformation zukommen. In der Bundesratspraxis ergibt sich daraus eine durchaus wirksame Vorab-Rückkoppelung, um Einsprüche oder gar Zustimmungsversagungen durch entsprechende Änderungen in Vorlagen beziehungsweise deren Rückstellung zu vermeiden.

Jürgen Weiss meint dazu, dass die Mitwirkungsrechte des Bundesrates im Entscheidungsprozess zwar zu spät einsetzen, die durchaus gegebenen Mitwirkungsmöglichkeiten jedoch genutzt würden¹⁸⁸.

Der österreichische Bundesrat ist kein ständig tagendes Organ, sondern wird vom Bundesratsvorsitzenden an den Sitz des Nationalrates einberufen.¹⁸⁹

Der Bundesrat tagt in Plenarsitzungen, deren mögliche Verhandlungsgegenstände in der Geschäftsordnung abschließend aufgelistet sind.¹⁹⁰

Die „Zweite Kammer“ kann zur Vorbereitung ihrer Beschlüsse Ausschüsse einsetzen, die nach dem Verhältniswahlrecht zusammengesetzt sind. Der jeweils mit der Sache¹⁹¹ befasste Ausschuss beschließt nach Abschluss seiner Beratungen eine Empfehlung, die dem Plenum als Vorlage zugeleitet wird. Die Ausschüsse haben insofern ein eigenes Initiativrecht, als dass es ihnen zukommt, selbständig Anträge (im Rahmen des zu behandelnden Gegenstandes) an das Plenum zu stellen.¹⁹²

Plenarsitzungen beginnen generell mit einer „Fragestunde“¹⁹³, der grundsätzlich „Berichterstattung“, „Debatte“ und „Abstimmung“ folgen.¹⁹⁴

188 Aus einer Stellungnahme des Präsidenten des Bundesrates *Jürgen Weiss* zur vorliegenden Arbeit.

189 Geregelt in § 7 Abs 2 und § 35 GO-BR.

190 Siehe § 16 Abs 1 GO-BR.

191 Dabei handelt es sich überwiegend um Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates.

192 Siehe § 23 GO-BR.

193 Siehe § 42 GO-BR.

194 Siehe § 44 GO-BR.

F) Die Kompetenzbereiche der „Zweiten Kammer“

a) Die Mitwirkung an der Gesetzgebung

Die Tendenz, dass der konkrete Gesetzgebungsvorgang vom Parlament und somit auch von dessen „Zweiter Kammer“ hin zu anderen Institutionen abrückt, ist bekannt. Ihre Hintergründe können aber in deren weit über staatsrechtliche Gesichtspunkte hinaus reichenden und in gesellschaftspolitische Bereiche führenden Vielschichtigkeit hier nicht besprochen werden.¹⁹⁵ Im Resultat zeigt sich jedenfalls seit geraumer Zeit die in der Praxis steigende Bedeutung der Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Regierung.¹⁹⁶

Des weiteren sei gleich hier ganz klar auf ein wesentliches Defizit an Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren hingewiesen:

Der Bundesrat bleibt vom Verlauf des politischen Gesetzgebungsprozesses ausgeschlossen und seine Mitwirkungsrechte setzen zu spät ein, er hat somit keinen Anteil an der „Gesetzgebungsdynamik“, sondern befindet sich sozusagen in der Lage eines „demokratiepolitischen Zaungastes“, oder wie Weber es formuliert:

„...eine effektivere Kompetenzteilung an die Zweite Kammer müsste den tatsächlichen Verlauf des politischen Geschehens berücksichtigen.“

Immerhin konkretisiert sich die Mitwirkung der „Zweiten Kammer“ an der Gesetzgebung im Initiativrecht, im Einspruchsrecht, im Zustimmungsrecht und im Recht, in bestimmten Fällen eine Volksabstimmung zu verlangen.

- Dem Bundesrat steht das Recht zur Gesetzesinitiative an den Nationalrat als „**Initiativrecht**“ zu, wobei dieses nicht nur durch Beschluss des Bundesrates ausgeübt werden kann, sondern auch bereits durch ein Drittel seiner Mitglieder wahrgenommen werden kann¹⁹⁷. Die

195 Die umfangreiche Literatur zu solchen diffizilen und komplexen Fragestellungen des bundesstaatlichen Gesamtzusammenhangs findet sich in höchst aktueller Zusammenstellung in: *Pernthaler/Bucher/Gamper*, Bibliographie zum österreichischen Bundesstaat und Föderalismus (1998).

196 Zum Parlament als Ort der Begegnung von Regierungspartei und Opposition und der durch das Parlament auszuübenden politischen Kontrolle siehe *Pernthaler*, Raumordnung und Verfassung II (1978) 191 und die ihrerseits aaO weiterführenden Quellenachweise.

197 Diese Materie regelt das B-VG in Art 41 Abs 1.

internen Regelungen, über die Einbringung von Gesetzesinitiativen werden in der Geschäftsordnung des Bundesrates¹⁹⁸ getroffen.

Der vom Bundesrat beschlossene Gesetzesantrag ist von der Bundesregierung dem Nationalrat zuzuleiten.

- Das „**Einspruchsrecht**“ gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, gegen Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates sein *Veto* einzulegen. In den meisten Fällen handelt es sich dabei um ein nur *suspensiv*¹⁹⁹ wirkendes *Veto*, das vom Nationalrat mittels eines so genannten Beharrungsbeschlusses, allerdings unter Auflage eines erhöhten Präsenzquorums, endgültig zurückgewiesen werden kann.²⁰⁰
- Dem Bundesrat steht in folgenden Fällen ein absolutes *Veto* zu, woraus das „**Zustimmungsrecht**“ des Bundesrates resultiert:

Art 15 Abs 6 B-VG sieht das Zustimmungrecht im Bereich der Grundsatzgesetzgebung des Bundes vor, wenn das Bundesgesetz für den Erlass der Ausführungsgesetze durch die Länder eine Frist bestimmt, die kürzer als sechs Monate oder länger als ein Jahr beträgt.

Art 35 Abs 4 B-VG gibt dem Bundesrat das Zustimmungrecht für den Fall, dass bei Änderung von Verfassungsbestimmungen die Bestellung oder die Zusammensetzung des Bundesrates selbst betroffen wäre.

Art 44 Abs 2 B-VG nennt das Zustimmungrecht des Bundesrates für Verfassungsgesetze oder für Verfassungsbestimmungen in einfachen Gesetzen, durch die die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung eingeschränkt werden soll. Bei dem nach Art 44 Abs 2 B-VG gegebenen Zustimmungrecht resultiert aus der erforderlichen Zweidrittelmehrheit eine ein Drittel Sperrminorität, wodurch eine Benachteiligung kleinerer Länder indirekt ausgeglichen wird.

Art 50 Abs 1 B-VG betrifft die Genehmigung von Staatsverträgen; diese bedürfen, soweit sie Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder regeln, der Zustimmung des Bundesrates.

Art 23e Abs 6 B-VG geht auf die Verfassungsnovelle 1994 zurück, das Zustimmungrecht des Bundesrates betrifft aber auch hier Angelegenheiten des Art 44 Abs 2 B-VG allerdings in Verbindung mit innerstaatlicher Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Union.

198 § 21 Abs 1 und § 23 Abs 1 GO-BR.

199 Vgl Art 42 Abs 4 B-VG.

200 Geregelt in Art 42 Abs 4 erster Satz B-VG.

Aus dem Gesetzestext:

Liegt dem zuständigen Mitglied der Bundesregierung eine Stellungnahme des Bundesrates zu einem Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union vor, das zwingend durch ein Bundesverfassungsgesetz umzusetzen ist, welches nach Art 44 Abs 2 der Zustimmung des Bundesrates bedürfte, so ist es bei Verhandlungen und Abstimmungen in der Europäischen Union an diese Stellungnahme gebunden. Es darf davon nur aus zwingenden außen- und innenpolitischen Gründen abweichen.

Für die föderalistischen Anliegen in der österreichischen Bundesstaatsstruktur haben gerade die Zustimmungsrechte des Bundesrates durchaus Bedeutung, können doch Kompetenzverschiebungen zu Lasten der Länder nicht mehr allein mittels Beharrungsbeschluss des Nationalrates durchgesetzt werden.

- Das „**Verlangen auf Abhaltung einer Volksabstimmung**“²⁰¹ steht dem Bundesrat bei beabsichtigten Teiländerungen der Bundesverfassung zu und kann bereits durch ein Drittel der Abgeordneten gestellt werden.²⁰²
- Art 140 Abs 1 B-VG gibt ebenso bereits einem Drittel der Bundesräte das Recht, **Bundesgesetze vor dem Verfassungsgerichtshof anzufechten**.

Über keinerlei Mitwirkungsrechte verfügt der Bundesrat in „Art 42 Abs 5 Angelegenheiten“, was besonders in Hinblick auf Bundesfinanzgesetze und andere wichtige Finanzentscheidungen einen besonderen Schwachpunkt der „Zweiten Kammer“ darstellt²⁰³. Das Fehlen von Mitwirkungsrechten in Angelegenheiten des Finanzausgleiches, bei denen der Bundesrat lediglich über ein Einspruchsrecht, nicht aber über ein Zustimmungsrecht verfügt, könnte als „*Achillesferse der Bundesstaatlichkeit*“²⁰⁴ bezeichnet werden.

b) Die Mitwirkung an der Vollziehung der Gesetze

Der Bundesrat verfügt über ein bindendes Vorschlagsrecht für drei Mitglieder und ein Ersatzmitglied des Verfassungsgerichtshofes.²⁰⁵

201 Eine auf diese Weise beanspruchte Volksabstimmung ist nach den Bestimmungen des Volksabstimmungsgesetzes (BGBl 1973/79) durchzuführen.

202 So nachzulesen in Art 44 Abs 3 B-VG.

203 Siehe dazu die Ausführungen des Art 42 Abs 5 B-VG.

204 Zit aus einer Stellungnahme des Präsidenten des Bundesrates *Jürgen Weiss* zur vorliegenden Arbeit.

205 Art 147 Abs 2 B-VG.

Weiters hätte der Bundesrat an der Auflösung eines Landtages durch den Bundespräsidenten mitzuwirken; ohne Zustimmung des Bundesrates wäre eine solche Landtagsauflösung nicht möglich²⁰⁶.

c) Kontrollrechte der „Zweiten Kammer“

Da dem Bundesrat bei der Wahrnehmung seiner parlamentarischen Kontrollrechte keine Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, bleiben diese im Vergleich zum Nationalrat schwach an Bedeutung.

Ein Mitwirkungsrecht kommt dem Bundesrat bei der Verfolgung des Bundespräsidenten wegen Verletzung der Bundesverfassung zu. Anklageerhebung vor dem Verfassungsgerichtshof und Einleitung einer Volksabstimmung zur Absetzung des Bundespräsidenten sind hingegen Angelegenheit der Bundesversammlung in der die „Zweite Kammer“ neben dem Nationalrat vertreten ist.

Die politische Kontrolle durch den Bundesrat beinhaltet ein „Interpellationsrecht“ der Gestalt, als dass der Bundesrat berechtigt ist, die Mitglieder der Bundesregierung über alle Gegenstände der Vollziehung zu befragen und entsprechende Auskünfte einzuholen.²⁰⁷

Ebenso verfügt der Bundesrat über das „Resolutionsrecht“ als das Recht zur Meinungsäußerung mittels EntschlieÙung²⁰⁸, dieses Recht entfaltet aber keine rechtliche Verbindlichkeit und besteht nur hinsichtlich Äußerungen über die Ausübung der Vollziehung.

Das „Petitionsrecht“, also das Recht, Anträge und Anregungen an die Vollziehung zu richten, steht jedermann zu und findet auch auf den Bundesrat Anwendung²⁰⁹.

Das „Zitationsrecht“ gibt dem Bundesrat und einzelnen seiner Ausschüsse die Möglichkeit, die Anwesenheit der Mitglieder der Bundesregierung zu verlangen und diese um die Einleitung von Erhebungen zu ersuchen²¹⁰; es stellt somit eine Art „*Untersuchungsrecht-light*“²¹¹ dar.

206 Diese an sich starke Stellung des Bundesrates nach Art 100 Abs 1 B-VG ist in der Praxis allerdings bedeutungslos.

207 „Interpellationsrecht“ und „Fragestunde“ zu Gunsten des Bundesrates regelt Art 52 B-VG.

208 Siehe Art 52 Abs 1 B-VG.

209 Vgl dazu Art 11 Abs 1 und Abs 2 StGG.

210 Siehe Art 75 letzter Satz B-VG.

211 Zu unterscheiden vom Untersuchungsrecht des Nationalrates; s Art 53 Abs 1 B-VG.

Es steht dem Bundesrat auch frei, zu seiner Information über Angelegenheiten seines Zuständigkeitsbereiches inhaltlich nicht näher eingegrenzte parlamentarische Enqueten abzuhalten²¹².

Die Verfassungsreform des Jahres 1994 brachte dem Bundesrat auch das Recht über Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union unterrichtet zu werden und Gelegenheit zur Stellungnahme zu erhalten²¹³.

G) Zusammenfassende rechtspolitische Einschätzung

Ich betrachte es als meine vorrangige Aufgabe, im Rahmen dieser vergleichenden Arbeit rechtspolitische Einschätzungen vorwiegend dort zu treffen, wo schon die Erfassung des Quellenmaterials einen deutlichen Rechercheaufwand erfordert und allein schon dadurch eine gewisse „Vermittlerrolle“ angebracht und zweckmäßig erscheint; das ist verstärkt bei der Bearbeitung ausländischer „Zweiter Kammern“ der Fall.

Hingegen müsste ein ernsthafter neuer Beurteilungsbeitrag zu den heimatischen Verhältnissen, schon wegen der hohen Publikationsdichte den Bundesrat betreffend, in so umfassender, wohl auch interdisziplinärer Weise (eventuell unter Einbeziehung politik- und sozialwissenschaftlicher Disziplinen) erfolgen, dass dies seriös nur in einer eigens darauf abzielenden, recht breit angelegte Arbeit geschehen könnte. Hier geht es hingegen darum, den Bundesrat Österreichs vergleichbaren Einrichtungen anderer Bundesstaaten gegenüberzustellen und ihn auch in ähnlichem Umfang wie diese zu behandeln.

Deshalb sollen nun nur einige persönliche Einschätzungen und Hinweise auf das Schrifttum folgen. Soweit es das Schrifttum zum österreichischen Bundesstaat betrifft, ist dieses in umfassender Art und Weise und auf aktuellem Stand der *Pernthaler* „Bibliographie zum österreichischen Bundesstaat und Föderalismus“²¹⁴ zu entnehmen.

Wie den obigen Länderkapiteln zu entnehmen ist, präsentieren sich die „Zweiten Kammern“ im internationalen Vergleich sehr unterschiedlich, besonders sobald man sie hinsichtlich ihrer Tauglichkeit als Länderkammer und als föderale Einrichtungen untersucht; dem österreichischen Bundesrat kann hierbei kein entsprechendes Wirken bescheinigt werden.

212 Zum Beschluss auf Abhaltung einer Enquete s § 66 GO-BR.

213 Siehe Art 23e Abs 1 B-VG.

214 Siehe Literaturhinweise im Literaturverzeichnis.

Aus den bisherigen Ausführungen wird die schwache Stellung der „Zweiten Kammer“ innerhalb des österreichischen Parlamentarismus aus rein institutioneller Sicht deutlich, ihre Handlungsfreiräume und Eingriffsmöglichkeiten sind von vornherein bescheiden und selbst diese werden nicht vollständig im Interesse der Teilstaaten ausgeschöpft, sondern eher parteipolitisch genutzt, wie *Karl Weber* in seiner rechtspolitischen Wertung zum Bundesrat deutlich macht.²¹⁵

Generell zeichnen die Aussagen anerkannter Autoren ein düsteres Bild²¹⁶ des Bundesrates, optimistische Ansätze²¹⁷ bilden eher die Ausnahme.

Wenn nun die Schwächen des Bundesrates so deutlich erkennbar sind und ganz offensichtlich auch erkannt werden, stellt sich als nächster Schritt die Frage nach einer Stärkung der so genannten Länderkammer etwa im Rahmen einer Bundesstaatsreform; anzumerken bleibt allein, dass trotz zahlreicher und inhaltlich unterschiedlichster Reformvorschläge²¹⁸ ein „Bundesrat-neu“ realistisch betrachtet derzeit in keiner Weise absehbar erscheint.

Um nun meine Betrachtungen doch mit einem etwas optimistischeren Ausklang zu versehen, sollen sie mit einigen dieser Reformvorschläge abgeschlossen werden.

Auffallen wird, dass manche ähnliche Ideen in der einen oder anderen Ausgestaltung in anderen Bundesstaaten bereits umgesetzt wurden. Auch hier öffnet sich also ein Feld für internationalen Erfahrungsaustausch und übernationale Zusammenschau.

215 Im Werk „Kriterien des Bundesstaates“ vergleicht *K. Weber* die „Zweiten Kammern“ Deutschlands der Schweiz und Österreichs und belegt seine Ansichten mit einer Reihe weiterführender Literaturhinweise und Angaben zu Quellen.

216 In diese Richtung weist auch die „Zitatensammlung über den Bundesrat“ nach *Esterbauer, Ermacora, Kojan, Melichar, Öhlinger* und *Walter* zusammengestellt von *Aicher*, Wesen, Struktur und Kompetenz des deutschen und des österreichischen Bundesrates, 119 bei FN 406.

217 Immerhin bemerkt *Kathrein*, dass der Bundesrat eine Schärfung des föderalistischen Bewusstseins in den politischen Parteien bewirkt, was sicher seine Richtigkeit hat.

218 Solche Reformvorschläge wurden und werden nicht nur von Seiten der Staatswissenschaft im weiteren Sinne eingebracht, sondern auch von politischen Parteien, Bundesländern und einzelner Abgeordneter zum Bundesrat.

H) Eine Auswahl an Reformvorschlägen

- Personelle Aufwertung durch Entsendung der Landeshauptleute oder von Mitgliedern der Landesregierungen in den Bundesrat²¹⁹. Ein gewisser Aufwertungseffekt könnte auch durch die Wahl der Bundesräte direkt durch das Volk eintreten, wobei die hier angesprochene Volkswahl für die Länder wohl von Nachteil wäre²²⁰.
- Einbeziehung des Bundesrates in den staatlichen Willensbildungsprozess parallel zum Nationalrat und nicht erst im nachhinein; damit zu verknüpfen wäre eine engere Bindung zwischen beiden Parlamentskammern etwa durch gemeinsame Ausschüsse.
- Eine Anzahl von Änderungsvorschlägen betrifft auch das bezüglich Einsprüchen recht „zahnlose“ Vetorecht des Bundesrates. Diese reichen von verschiedenen Modifizierungen und Verschärfungen des suspensiven Vetos bis hin zur Einführung eines absoluten Einspruchsrechtes bei allen Verfassungsgesetzen.²²¹
- Die Bindung an Aufträge der Länder durch ein Weisungsrecht der Landtage oder der Landesregierungen gegenüber den Bundesräten²²². Dies würde deren Stellung im politischen System radikal ändern, wird aber trotz dieser Radikalität ebenso diskutiert wie die
- Beschickung des Bundesrates nach dem Prinzip strenger Parität, was bedeuten würde, dass - so wie in der Schweiz oder den USA - jedes Bundesland mit der selben Anzahl von Abgeordneten vertreten wäre.²²³
- Auch der Ausbau seiner Kontrollrechte würde zur Aufwertung des Bundesrates beitragen. So sollte für die Bereiche der finanziellen Kontrolle der Rechnungshof als Organ des Bundesrates tätig werden

219 Eine Entsendung von Landesregierungsmitgliedern in den Bundesrat wäre auch derzeit durch die Bundesverfassung nicht ausgeschlossen.

220 Der Begriff der „Reform“, so auch einer Bundesratsreform, beschreibt eine Veränderung von einer bestimmten Wesentlichkeit; das heißt noch lange nicht, dass *jede* diesbezügliche Veränderung auch aus föderalistischer Sicht von vornherein wünschenswert erscheint. Die Schaffung von Diskussionsgrundlagen ist aber jedenfalls ein Schritt in die richtige Richtung.

221 Das Zustimmungsrecht zu spezifischen Verfassungsänderungen, das eine doch deutliche Kompetenzerweiterung des Bundesrates darstellt, bildete den Kernbereich der Verfassungsnovelle 1984, BGBl 1984/490, vgl dazu Art 44 Abs 2 B-VG.

222 Vgl. *Pernthaler/Rath-Kathrein*, Bindung von Mitgliedern des Bundesrates an Aufträge der sie entsendenden Landtage, in: Griller/Korinek/Potacs (Hg), Rill-FS, (1995) 197 ff.

223 Die geltende Regelung nach Art 34 B-VG sieht eine je nach Land differierende Abgeordnetenzahl vor, wobei dem Land mit der größten Bürgerzahl 12 Sitze zustehen und andererseits eine Mindestanzahl von 3 Abgeordneten jedem Bundesland zugesagt ist.

können. Des weiteren könnten folgende Befugnisse den Bundesrat als wirksames Kontrollorgan etablieren:

Möglichkeit zur Einsetzung von Untersuchungsausschüssen, Recht zur Anfechtung von Bundesgesetzen beim Verfassungsgerichtshof und das Anklagerecht gegen oberste Bundesorgane.

Konkrete Schritte zur Realisierung irgendeiner dieser Überlegungen wurden aber bislang nicht gesetzt.

Die oftmals durchaus konstruktive aber auch recht herbe Kritik an den Möglichkeiten des Bundesrates soll seitens des Verfassers eine gewisse Relativierung erfahren, nämlich in der Weise, dass an dieser Stelle nochmals ausdrücklich auf Verfassungsänderungen, die dem Artikel 44 Absatz 2 der Bundesverfassung unterliegen, hingewiesen wird; solche können bereits von einem Drittel der Bundesräte verhindert werden. Dieses absolute Veto stärkt die Verhandlungsposition der Bundesländer beträchtlich und wird als durchaus wirksames „*Vorab-Verhinderungsinstrument*“²²⁴ anzusehen sein.

224 Zit aus einer Stellungnahme des Präsidenten des Bundesrates *Jürgen Weiss* zur vorliegenden Arbeit.

USA

A) Einleitung

Die Verwirklichung der Bundesstaatsidee²²⁵ geht wohl in erster Linie auf die Schaffenskraft der amerikanischen „Verfassungsväter“ zurück. Bereits diesem Grundmodell aller Bundesstaatlichkeit war die Einrichtung der „Zweiten Kammer“ als Länderkammer immanent.

Zwar ist ein Bundesstaat (in den Minimalanforderungen an seine „Grundelemente“) auch ohne diese „Zweite Kammer“ denkbar, die Ausgestaltung der Bundesstaatlichkeit bedient sich jedoch regelmäßig dieses Instrumentes einer (mehr oder weniger geglückten) Ländervertretung. Mag die „Zweite Kammer“ nun auch für einen föderalistischen Staatsaufbau nicht a priori unverzichtbar sein, ihre Funktion als „Säule“ eines solchen Staatsgebäudes ist im Allgemeinen jedoch gegeben und war auch im Rahmen des „Amerikanischen Verfassungskonvents“²²⁶ bereits vorgesehen.

So *Pernthaler* zur Funktion der „Zweiten Kammer“ der Vereinigten Staaten:

„...Auf der anderen Seite sollten aber auch die Staaten in ihrem Wirkungskreis 'souverän' bleiben und insofern weder von der Zentralgewalt abhängig noch ihr übergeordnet sein. Außerdem sollten die Staaten an der Willensbildung des Bundes gleichberechtigt mitwirken, was organisatorisch durch das zwei Kammer System (Volksvertretung - Staatenvertretung) verwirklicht wurde.“²²⁷

225 Ausführlich zum „Federalism“ *Loewenstein*, Political Power and the Governmental Process (1957) 285 ff.

226 Verfassungskonvent von Philadelphia 28. Mai bis 19. September 1787.

227 *Pernthaler*, Allgemeine Staatslehre², 292.

B) Abbildung „Repräsentantenhaus und Senat“²²⁸

	Repräsentantenhaus	Senat
Zahl der Mitglieder	435	100
Zusammensetzung	nach der Bevölkerungsgröße der Bundesstaaten	jeweils 2 Senatoren pro Bundesstaat
Amtszeit	2 Jahre	6 Jahre
Wahl	im Zweijahresrhythmus	alle 2 Jahre jeweils ein Drittel der Senatoren
Ausübung des aktiven Wahlrechts	durch die Bevölkerung des jeweiligen Wahlbezirkes	durch die Bevölkerung des Bundesstaates
Passives Wahlrecht	für alle Einwohner des jeweiligen Bundesstaates, die zumindest 25 Jahre alt und seit sieben Jahren US-Bürger sind	für alle Einwohner des jeweiligen Bundesstaates, die zumindest 30 Jahre alt und seit neun Jahren US-Bürger sind
Vorsitz	durch den Speaker der Mehrheitspartei	durch den Vizepräsidenten
Funktion	„Direktorium“	„Aufsichtsrat“
Rechtliche Grundlagen	enger Verfassungsrahmen	weiter Verfassungsrahmen
Geschäftsordnung	mehr prozedurale Beschränkungen	weniger prozedurale Beschränkungen
Arbeitsstil	primär Ausschußarbeit, kürzere Debatten im Plenum, ungleiche Machtverteilung	oft längere Grundsatzdebatten im Plenum, gleiche Machtverteilung
Personal	weniger enge Zusammenarbeit mit Mitarbeitern	auf enge Zusammenarbeit mit Mitarbeitern vertrauend
Qualifikation der Abgeordneten	Spezialisten	Generalisten
Parteigebundenheit	höhere Fraktionsdisziplin	mehr Individualismus
Öffentlichkeitswirkung	weniger medienwirksam und prestigeträchtig	medienwirksamer und prestigeträchtiger
Bekanntheitsgrad	hoher Bekanntheitsgrad vor allem auf lokaler Ebene	höherer Bekanntheitsgrad auf einzelstaatlicher und nationaler Ebene

²²⁸ Oleszek, Congressional Procedures and the Policy Process⁴ (1996) 26.

C) Zusammensetzung

Der Senat der Vereinigten Staaten, *The Senate*, verwirklicht in seiner Zusammensetzung streng das *arithmetische Prinzip*²²⁹. Gänzlich unabhängig von Flächenausdehnung oder Anzahl der Einwohner stehen jedem Bundesstaat zwei Senatssitze zu²³⁰. Seit der Aufnahme von Hawaii als den fünfzigsten Bundesstaat der USA im Jahre 1959 gehören dem Senat insgesamt einhundert Mitglieder an.

D) Wahl oder Bestellung der Mitglieder

Seit der Verfassungsänderung des Jahres 1913²³¹ werden die Senatoren direkt durch die Bevölkerung der Bundesstaaten gewählt. Ein vorzeitig frei werdender Senatssitz kann vom Gouverneur des betreffenden Staates bis zum Ende der Legislaturperiode durch eine Person seines Vertrauen interimistisch besetzt werden.

Seit 1866 ist die Senatorenwahl bundesweit einheitlichen Regelungen unterworfen, bis dahin war sie alleinige Sache der Einzelstaaten. Die Amtszeit der Senatoren beträgt sechs Jahre, wobei im zwei Jahresrhythmus jeweils ein Drittel der Senatoren gewählt wird.

E) Rechtsposition der Mitglieder

In Ausübung ihrer Tätigkeit verfügen die Abgeordneten beider Häuser über parlamentarische Immunität²³².

Somit können die Senatoren für Handlungen als Parlamentarier weder in Haft genommen noch unter Anklage gestellt werden; die Verfassung nimmt jedoch die Begehung schwerer Verbrechen von der Immunitätsregelung aus. Darüber hinaus wird die Immunität der Parlamentarier vom *Supreme Court* restriktiv aufgefasst und nur in direktem Zusammenhang mit der Gesetzgebungstätigkeit der Senatoren als bestehend angesehen.²³³

229 Vgl auch die Zusammensetzung des Schweizer Ständerates, die sich am amerikanischen Modell orientiert.

230 Siehe *Filzmaier/Plasser*, Die amerikanische Demokratie. Regierungssystem und politischer Wettbewerb in den USA (1997) 42.

231 17. *Amendment* der Verfassung der Vereinigten Staaten im Jahre 1913.

232 Bezeichnet als „speech or debate clause“.

233 Vgl *Filzmaier/Plasser*, Die amerikanische Demokratie, 46.

F) Die Kompetenzbereiche der „Zweiten Kammer“

a) Allgemeine Prinzipien

„Alle gesetzgebenden Gewalten, die hierin gewährt sind, liegen bei einem Kongreß der Vereinigten Staaten, der aus einem Senat und einem Repräsentantenhaus bestehen soll.“²³⁴

Dieser Artikel 1 des ersten Abschnittes der Verfassung der Vereinigten Staaten darf in Beziehung auf die „Länderkammer“ getrost wörtlich genommen werden.

Im Gesetzgebungsprozess sind Repräsentantenhaus und Senat gleichberechtigt. Von besonderer praktischer Bedeutung ist dabei der Finanzbereich, in dem der Senat als (de facto²³⁵) gleichberechtigter Partner dem Repräsentantenhaus begegnet. Es steht der Länderkammer nämlich frei, auch Vorlagen der „Ersten Kammer“ zu Abgabegesetzen anzunehmen, abzulehnen, zu ergänzen oder abzuändern. „*The power of the purse*“ geht also tatsächlich von beiden Kammern des Parlaments in annähernd gleichgestellter Weise aus.

Das Recht des Kongresses, den Präsidenten der Vereinigten Staaten sowie alle übrigen beamteten Funktionäre der Zivilverwaltung ihrer Ämter wegen Verfassungs- oder Gesetzesverletzung zu entheben, ist zwischen den beiden Kammern aufgeteilt; Das Repräsentantenhaus ist dabei klageberechtigt, während der Senat über die Klage zu entscheiden hat.²³⁶

b) Die Mitwirkung an der Gesetzgebung

In *parlamentarischen Systemen* nimmt die Regierung als „Substrat“ der parlamentarischen Mehrheit die Möglichkeit zur Gesetzesinitiative in großem Ausmaß wahr, die Parlamentsmehrheit übt sich in der Praxis ihrer Kritik eher in Zurückhaltung. Diese „Selbstbeschränkung“ und die „Lenkung“ des Gesetzgebungsprozesses durch die Regierung führt unter

234 Artikel 1 des ersten Abschnittes der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika vom 17. September 1787. Zit nach der Übersetzung in *Heller, USA-Verfassung und Politik* (1987) 32.

235 Die Vorschrift, dass alle Abgabengesetze vom Repräsentantenhaus auszugehen haben (Art 1 Abschn 7 Verf der USA) ist nicht von besonderer Bedeutung. Siehe dazu *Fraenkel, Das amerikanische Regierungssystem*⁴ (1981) 288.

236 Dieses Verfahren, das so genannte „*impeachment*“, ist Inhalt der Verfassung der Vereinigten Staaten. Eine Übersetzung der betreffenden Artikel in die deutsche Sprache findet sich im Rahmen der Gesamtübersetzung der Verfassung in *Fraenkel, Das amerikanische-Regierungssystem*⁴, 349 ff.

anderem zu Beschreibungen des Parlamentes als „Resonanzboden des politisch Zumutbaren“²³⁷.

In *präsidentiellen Systemen* wie eben in den USA geht die Anregung zur Gesetzgebung (de facto als Gesetzesinitiative) zwar auch überwiegend von der Regierung (dem Präsidenten) aus, die „Steuerung“ des Gesetzgebungsprozesses kommt hingegen in erster Linie dem Kongress oder besser seinen politischen „Führungskräften“ zu.

Der Gesetzgebungsprozess lässt drei Phasen erkennen, die hier unterschieden werden sollen: *Vorbereitungsphase, Beratungsphase und Beschluss, Phase der Stellungnahme durch den Präsidenten der USA.*

• **Vorbereitungsphase**

Gesetzesvorlagen können formal nur durch Mitglieder einer der beiden Kammern des Kongresses eingebracht werden; es ist dem Präsidenten jedoch möglich, im Rahmen seiner „messages“ Gesetzesanregungen zuzuleiten, wobei diese Vorgangsweise in der heutigen Verfassungswirklichkeit der USA üblich ist und ihre Verankerung in der politischen Kultur der Vereinigten Staaten findet.

Auch die Zuleitung mehr oder weniger ausformulierter Gesetzesentwürfe durch Vertreter (privater) Interessensgruppen an Kongressmitglieder ist usuell.²³⁸

• **Beratungsphase und Beschluss**

Im Senat können Gesetzesvorlagen auch von mehreren Senatoren unterschrieben eingebracht werden und sind dann von der Leitung des Senates dem zuständigen Ausschuss zu übermitteln, auch die Befassung mehrerer ständiger Ausschüsse mit der eingebrachten Materie ist üblich.

Die Geschäftsordnung des Senates ist auf Grund der durchaus überblickbaren Zahl seiner Mitglieder dabei weniger streng in ihren Bestimmungen wie die des Repräsentantenhauses.

Behandelt der maßgebende Ausschuss nach einem einleitenden „*hearing*“ den Antrag nicht weiter, gilt er regelmäßig als gescheitert. Sollte der Entwurf nach Abstimmung im Ausschuss in das Plenum

237 Jäger/Welz, Regierungssystem der USA (1995) 184.

238 Es handelt sich hierbei um eine Spielart des sog „Lobbyismus“; siehe zB Fraenkel, Das amerikanische Regierungssystem⁴, 81 ff.

gelangen, wird dieser abschließend ausformuliert und unter Beilage eines Berichtes weitergeleitet.

Hat eine Gesetzesvorlage also ihre „Ausschussphase“ passiert²³⁹, schließt die Debatte im Plenum an. Dabei ist es Aufgabe des Mehrheitsführers, für ein konstruktives Verhandlungsklima und eine allgemein akzeptierte Redezeitregelung²⁴⁰ zu sorgen.

Wird die Vorlage durch den Senat beschlossen²⁴¹, folgt die Übermittlung an das Repräsentantenhaus, wo sich das Verfahren im Wesentlichen wiederholt. Kommt es zu einem anders lautenden Beschluss des Repräsentantenhauses²⁴², ist ein Verständigungsverfahren durch einen Vermittlungsausschuss, dem Mitglieder beider Häuser angehören, vorgesehen. Kommt es nun zu einer einheitlichen Auffassung, wird diese Version wiederum beiden Parlamentskammern zur Abstimmung vorgelegt.

• Phase der Stellungnahme durch den Präsidenten der USA

Erst nach der Zustimmung beider Häuser gelangt die Vorlage zur Stellungnahme an den Präsidenten. Sowohl durch Unterschrift als auch durch stillschweigende Hinnahme erlangt die Vorlage Gesetzeskraft, nicht jedoch im Falle eines „Vetos“²⁴³.

Bekundet der Präsident sein Missfallen durch Einlegen des Vetos, kann dieses nur durch Zweidrittelbeschluss der Mitglieder beider Parlamentskammern überwunden werden. In der Praxis führt das „Präsidentenveto“ meist zum Scheitern des Gesetzes, zumindest in der vorliegend verabschiedeten Form.

239 Die Quote der Ausfälle durch Ablehnung in den Ausschüssen ist beträchtlich, sie umfasst die weitaus überwiegende Mehrheit der Anträge.

240 Zu Redezeitregelung und *filibuster*-Strategie siehe Jäger/Welz, Regierungssystem der USA, 190.

241 Die Beschlussfähigkeit ist bei einer Anwesenheit von (derzeit) zumindest 51 Senatoren gegeben.

242 Divergierende Beschlüsse der beiden Häuser sind dabei an der Tagesordnung. Vgl. Jäger/Welz, Regierungssystem der USA, 190 f.

243 Das Veto des Präsidenten ist zu begründen und kann sich nur gegen den gesamten Gesetzestext, nicht aber gegen einzelne Passagen wenden.

c) Senat und außenpolitische Angelegenheiten

Die Art der Mitwirkungsrechte des Senates in Bezug auf außenpolitische Verträge²⁴⁴ lässt sich am besten historisch erklären, denn sie wurzeln in der ursprünglichen Berechtigung der Einzelstaaten der *Confederation*, die Führung der Außenpolitik spürbar mitzubestimmen.

Die Führung der Außenpolitik liegt zwar bei der Exekutive, dem Senat steht aber das Recht zu, die vom Präsidenten in seiner Funktion als Chef der Exekutive abgeschlossenen Verträge zu genehmigen. Wie auch *Fraenkel* meint, erwies sich diese Regelung im Laufe der Geschichte immer wieder als durchaus erheblich, jedoch durch den Umstand relativiert, dass jeder internationale Vertrag, der finanzielle Lasten für die USA mit sich bringt, nur zustande kommt, wenn beide Häuser des Kongresses (also auch das Repräsentantenhaus) die notwendigen Mittel bewilligen.

d) Senat und Personalhoheit (Postenbesetzung)

Die Zahl der Beamtenposten, die der formellen Bestätigung durch den Senat bedürfen, liegt weit jenseits der Hunderttausend. Von historischen Konfliktsituationen zwischen Senat und Präsident abgesehen, hat der Präsident im Allgemeinen mit keiner oppositionellen Haltung des Senates zu rechnen, wenn er Vorschläge zur Besetzung seines Kabinetts unterbreitet. Die ursprüngliche Intention der gegenständlichen Verfassungsregelung lag darin, Gefälligkeitsvergaben von Dienstposten durch den Präsidenten zu verhindern.

G) Zusammenfassende rechtspolitische Einschätzung

Das amerikanische Regierungssystem ist zweifelsfrei „geschaffen“, weniger „geworden“²⁴⁵ und steht bei seinen Kritikern im Ruf „föderalistisch-pluralistischer Polykratie“.²⁴⁶

Fraenkel weist in seinem „Klassiker“ *Das amerikanische Regierungssystem* jedoch darauf hin, dass die Wahl eines „bewusst komplizierten Regierungssystems“ zum Schutze des freiheitlichen Rechtsstaates erfolgte und setzt dieses System diametral einem „tyrannisch-simplen Führerprinzip“.

244 Die Abgrenzung zwischen genehmigungspflichtigen Verträgen und nicht genehmigungspflichtigen Verträgen ist verfassungsmäßig nicht klar geregelt, was wiederholt zu Spannungen zwischen Legislative und Exekutive führte.

245 Vgl. *Pernthaler*, Allgemeine Staatslehre², 292.

246 Siehe *Fraenkel*, Das amerikanische Regierungssystem⁴, 346.

Aus föderalistischer Sicht sei die nach wie vor bedeutende Kompetenzdichte der einzelnen Bundesstaaten und deren innovative Vorgangsweise in einer Reihe gesellschaftlich wichtiger Belange positiv vermerkt.²⁴⁷

Diese Dynamik und Eigenständigkeit der Bundesstaaten kommt auch zum Ausdruck, wenn *Heller* das „eigene politische Leben und die eigene politische Kraft“²⁴⁸ der Gliedstaaten konstatiert.

In Hinblick auf den Senat sei zusammengefasst:

Seit 1866 ist die Wahl der Senatoren, die vorher Sache der Einzelstaaten war, bundeseinheitlich geregelt, wobei die Senatoren bis 1913 durch die Regierungen der Gliedstaaten gewählt wurden und erst seit diesem Zeitpunkt durch Volkswahl ermittelt werden.

Eine Beschränkung der Wiederwahl (*term limits*) kennt weder das Repräsentantenhaus noch der Senat, eine Praxis, die in der Tendenz den „Karierismus“ (Senator auf Lebzeiten) fördert und vielerorts kritisiert wird.

Senatswahlen werden von der Öffentlichkeit mit sehr hohem Interesse verfolgt, auch deshalb, weil Kandidaturen zum Senat höherer Wettbewerbscharakter zugemessen wird als Wahlen zum Repräsentantenhaus.²⁴⁹

Für manche Autoren sind die Zeiten „traditioneller Diskriminierungen“ und die daraus folgende Unterrepräsentierung von weiblichen Abgeordneten und Mitgliedern ethnischer Minderheiten in beiden Kammern des Kongresses noch nicht abgeschlossen, eine Ansicht, die unterstützt durch entsprechendes statistisches Material²⁵⁰ durchaus vertretbar erscheint.

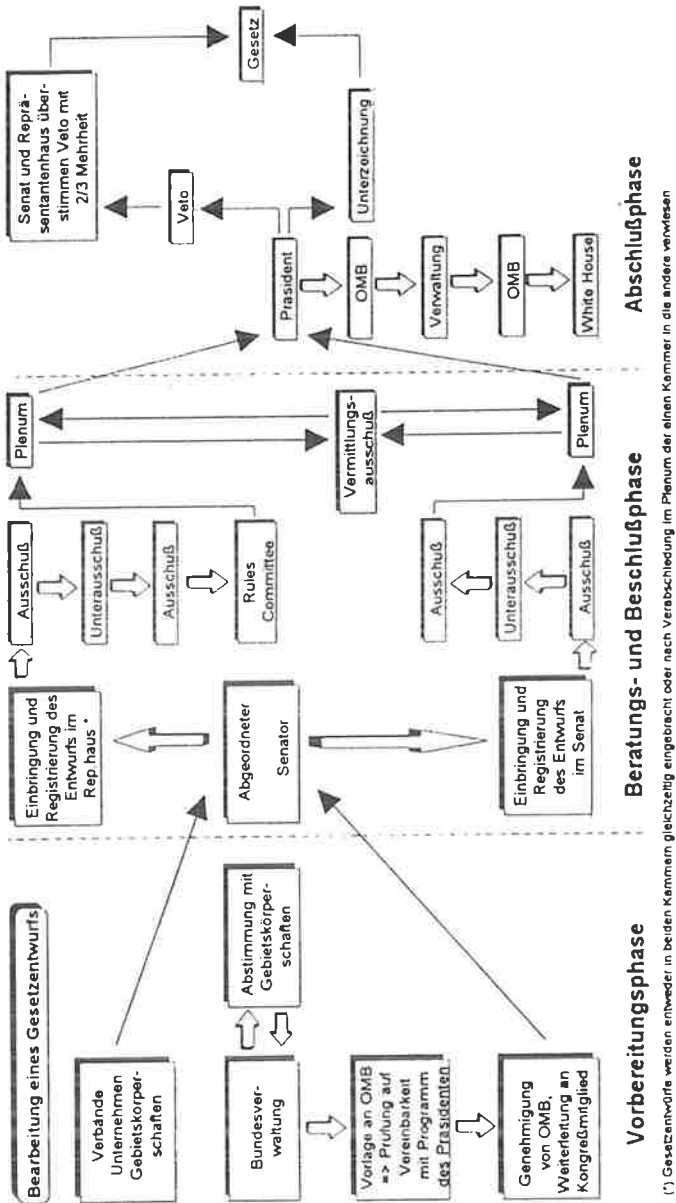
247 Dazu *Grunlicks*, „Wiederaufstieg“ der Staaten, in: Jäger/Welz (Hg) Regierungssystem der USA (1995) 480.

248 *Heller*, USA Verfassung und Politik, 115.

249 Siehe *Filzmaier/Passer*, Die amerikanische Demokratie, 45 f.

250 Vergleichende absolute und prozentuale Zahlenwerte sind beispielsweise abgedruckt in *Filzmaier/Passer*, Die amerikanische Demokratie, 46.

H) Abbildung „Der Gesetzgebungsprozess“²⁵¹



251 Nach einer zu der im Text gewählten Systematik im Wesentlichen parallelen graphischen Darstellung aus Jäger/Weiz, Regierungssystem der USA.

Mexiko

Die politische Bedeutung und „Sonderstellung“ Mexikos für den gesamten zentralamerikanischen Raum und darüber hinaus auch für andere Länder der Dritten Welt²⁵² wurde dem Verfasser persönlich im Rahmen mehrerer Studienaufenthalte in Lateinamerika unmittelbar bewusst. Im Vergleich zu den meisten Staaten Zentralamerikas²⁵³ kommt Mexiko die Stellung eines vergleichsweise organisierten und stabilen²⁵⁴ Staatsgefüges zu.

Als Erfolg des revolutionären Mexiko²⁵⁵ ist auch seine Verfassung anzusehen, die bereits am 1. Mai 1917 von der verfassungsgebenden Versammlung verabschiedet wurde und trotz mehrfacher Novellierung in ihrem Kern bis heute erhalten blieb.²⁵⁶

Von besonderem, nicht nur rechtshistorischen Interesse ist die soziale Komponente, die der mexikanischen Verfassung innewohnt.

Zur Zeit ihrer Verabschiedung stellte die mexikanische Verfassung eine der modernsten Verfassungswerke der Welt dar²⁵⁷ und begründete einen rechtsstaatlichen Sozialstaat.

Cravioto, ein Mitglied der verfassungsgebenden Versammlung, drückt dies in folgender Weise aus:

„So wie Frankreich die hohe Ehre hatte, nach seiner Revolution in der ersten seiner Verfassungen die unsterblichen Rechte des Menschen feierlich zu verankern, so soll die Mexikanische Revolution den berech-

252 Zur vorherrschenden Einstellung gegenüber der mexikanischen Revolution und der nachrevolutionären Entwicklung vgl. *Mols/Tobler*, Einleitung, in: Mols/Tobler (Hg), Mexiko. Die Institutionalisierte Revolution (1976) 1 f.

253 Siehe dazu zusammenfassend Deutsche Bischofskonferenz (Hg), Unentwegter Kampf um Frieden und Demokratie (1995) 3 ff.

254 Dies allerdings mit Einschränkungen wie sich deutlich am Beispiel Chiapas zeigt. Informativ dazu: *Zimmermann/Kruip*, Der Indianeraufstand in Chiapas – Schock und Hoffnung für ein künftiges Mexiko, in: Biesemeister/Zimmermann (Hg), Mexiko. Politik-Wirtschaft-Kultur² (1996) 101 ff.

255 Zur politischen Geschichte der mexikanischen Revolution siehe *Tobler*, Zur Historiographie der Mexikanischen Revolution 1910 - 1940, in: Mols/Tobler (Hg), Mexiko. Die Institutionalisierte Revolution (1976) 4 ff.

256 Zur Verfassungsgeschichte Mexikos siehe *Horn*, 75 Jahre Mexikanische Bundesverfassung, in: Biesemeister/Zimmermann (Hg), Mexiko. Politik-Wirtschaft-Kultur² (1996) 31 ff.

257 Vgl. *Valdes*, Rechtsphilosophische Überlegungen über Verfassungsreformen in Lateinamerika, in: Ahrens/Nolte (Hg), Rechtsreformen und Demokratieentwicklung in Lateinamerika (1999) 110 ff.

*tigten Stolz haben, der Welt zu zeigen, dass sie die erste ist, die in einer Verfassung die heiligen Rechte des Arbeitnehmers verankert ...“.*²⁵⁸

Grundsätzlich setzt sich in Mexiko zusehends die Überzeugung durch, dass regionale Probleme nicht allein von der Hauptstadt der Republik aus gelöst werden können. Einige Zeichen in Politik und Verwaltung weisen also in Richtung Dezentralisierung²⁵⁹, die enorm starke und im Ergebnis zentralismusfreundliche Stellung des Präsidenten der Republik²⁶⁰ bleibt aber nach wie vor für das Geschehen bestimmend.

Diese in der Fachliteratur ganz überwiegend vertretene Ansicht von der de facto Vormachtstellung des Präsidenten gegenüber dem Parlament wird von *Jorge Carpizo* besonders ausführlich dargestellt und konsequent vertreten.²⁶¹

Die Exekutivgewalt (vertreten durch den Präsidenten) befasst sich über Verwaltungsaufgaben hinaus intensiv mit politischen Aufgaben und erfüllt wirtschaftliche und soziale Funktionen.

Die relativ schwache Stellung beider Parlamentskammern hat in Mexiko Tradition und lässt sich bis zu einem gewissen Grad mit einem parteiichen Naheverhältnis²⁶² der meisten Abgeordneten zum Präsidenten²⁶³ in Verbindung bringen.

Die Stellung des mexikanischen Parlamentarismus beschreibt Carpizo:

„Im Verlauf dieses Jahrhunderts gab es in Mexiko bereits mehrfach Ansätze in Richtung auf ein parlamentarisches System, vielleicht in der naiven Annahme, dies könnte dazu beitragen, das politische Spiel etwas mehr einer demokratischen Vorstellung anzunähern. Selbst in der verfassungsgebenden Versammlung von 1916-1917 gab es Initiativen in diesem

258 Zit aus *Horn*, 75 Jahre Mexikanische Bundesverfassung, in: Biesemeister/Zimmermann (Hg), Mexiko Politik-Wirtschaft-Kultur² (1996) 33.

259 Zu regionalistischen Tendenzen in Lateinamerika siehe *Mols*, Zur Genese und Begründungslogik des modernen, internationalen Regionalismus in Lateinamerika und Südostasien, in: *Mols/Wolff/Gutierrez* (Hg), Regionalismus und Kooperation in Lateinamerika und Südostasien (1993) 1 ff.

260 Kritisch zur Stellung des Präsidenten in Organisation und Repräsentation lateinamerikanischer Staatswesen *Thibaut*, Präsidentialismus und Demokratie in Lateinamerika (1996) 45 ff.

261 Siehe *Carpizo*, Das mexikanische Präsidialsystem (1987), zusammenfassend 125 ff.

262 Der Präsident ist regelmäßig auch Führer der Partido Revolucionario Institucional (PRI). Die Institutionelle Revolutionspartei ist mit ihren beiden Vorläuferparteien seit dem Ende der zwanzigsten Jahre Regierungspartei in Mexiko.

263 Die überwiegende Mehrheit der Kongressmitglieder gehört der PRI an, an deren Spitze der Präsident steht. Aus Gründen der Parteidisziplin beugen sich die Abgeordneten meist den Wünschen „ihres“ Präsidenten.

Sinne und zu einem späteren Zeitpunkt wurde die Idee erneut aufgegriffen. Es hat den Anschein, als habe man vom Funktionieren des Parlamentarismus einen breiteren Raum für politische Betätigung und womöglich eine gewisse Abschwächung der Rolle der Exekutive innerhalb des politischen Systems erwartet, ohne dabei zu bedenken, dass die Stellung der Exekutive innerhalb dieses Systems auf politische, wirtschaftliche und soziale Ursachen zurückgeht, die den rechtlichen Mechanismus der Beziehung zwischen den Gewalten überspielen könnte.“²⁶⁴

Regierungsvorlagen des Präsidenten werden von Senat und Abgeordnetenversammlung regelmäßig gebilligt, die Abgeordneten sind überwiegend sogar darum bemüht, der vom Präsidenten vorgegebenen „Marschrichtung“ zu folgen.²⁶⁵

Wie bereits anklug, übt das Bundesparlament eher Funktionen formaler Legitimation aus, dies gilt für beide Parlamentskammern, Deputiertenversammlung und Senat in ähnlicher Weise.

Im Senat des mexikanischen Bundesstaates sind die Bundesstaaten und der Bundesdistrikt durch je zwei Senatoren vertreten. Gesetzesentwürfe bedürfen zu ihrer Gesetzwerdung der Zustimmung beider Häuser, ein Vorgang der bis in die siebziger Jahre vorwiegend symbolische Bedeutung hatte. Durch ein gewisses Erstarken der politischen Opposition kommt dem parlamentarischen Geschehen nunmehr tendenziell größeres Gewicht zu. Von einem „lebendigen“ Parlamentarismus sind jedoch beide Kammern weit entfernt.

264 Zit aus *Carpizo*, Präsidialsystem, 25.

265 Vgl zum Verhalten der mexikanischen Parlamentarier gegenüber dem Präsidenten der Republik: *Carpizo*, Präsidialsystem, 113 f.

Südafrika

A) Einleitung

Geschichte²⁶⁶ und Rechtshistorik²⁶⁷ Afrikas lehrt, dass der Europäer den afrikanischen Kontinent mit einer gewissen Zurückhaltung betreten sollte; dies gilt nicht nur für den Reisenden, sondern auch für den Großteil der Importe aus der „Ersten Welt“. Kulturelle und politische können dabei nicht generell ausgenommen werden.

Aber um so erfreulicher ist es, wenn eine Einladung dazu erfolgt, europäische Bundesstaatsmodelle in das Reformgeschehen eines afrikanischen Staates einzubringen.

Eine solche Einladung der Republik Südafrika erging nun an verschiedene europäische und außereuropäische Staaten, wobei das Interesse der südafrikanischen Entscheidungsträger besonders durch die deutsche Länderkammer²⁶⁸, aber auch durch den österreichischen Bundesrat geweckt wurde²⁶⁹.

Offensichtlich erwartet man sich von der neu einzurichtenden föderalistisch ausgestalteten „Zweiten Kammer“ in Form des *National Councils of Provinces*²⁷⁰ auch ein Instrumentarium zur Stabilisierung des Gesamtstaates.²⁷¹

Die föderalistische Option²⁷² der demokratischen Konsolidierung einer fragmentierten Gesellschaft, wie sie sich gerade in Südafrika dar-

266 Als straffe geschichtliche Zusammenfassung mit rechtsgeschichtlicher Schwerpunktsetzung siehe zB *Schöpf-Grasstein*, Verfassungsrechtliche Perspektiven der Republik Südafrika (1992), Diplomarbeit an der Universität Innsbruck, 1 ff.

267 Zur jüngeren politischen Geschichte Afrikas siehe auch *Ansprenger*, Politische Geschichte Afrikas im 20. Jahrhundert² (1997) 176 ff.

268 Der südafrikanische Verfassungsgerichtshof vertritt sogar den Standpunkt, dass die südafrikanische Länderkammer *nach dem Vorbild des Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland* geschaffen wurde, dieser Sichtweise wird allerdings nur teilweise beizupflichten sein. Siehe dazu *Grupp*, Südafrikas neue Verfassung (1999) 97.

269 Das Modell des österreichischen Bundesstaates und speziell des Bundesrates wurde von Dr. *Günther Scheffbeck* (Parlamentsdirektion) und von Univ.Prof. Dr. *Peter Pernthaler* (Institut für Föderalismusforschung) in Südafrika vorgestellt.

270 Die endgültige Verfassung Südafrikas sieht an Stelle des Senates nunmehr den National Council of Provinces (NCOP) als „Zweite Kammer“ vor.

271 Zur Notwendigkeit des Spannungsabbaues in der Kompetenzverteilung von Zentralsystem und Subsystemen siehe *Schumacher*, Politische Formen für fragmentierte Gesellschaften - das Beispiel Südafrika (1994) 281.

272 Zur konkreten südafrikanischen „Föderalismusvariante“ siehe *Kaltefleiter*, Politische Kultur und Verfassung, in: Schumacher (Hg) Das Neue Südafrika - das Ende einer Illusion? (1997) 18 f.

stellt, ist für die Föderalismusforschung von höchstem Interesse. Die Rolle der „Zweiten Kammer“ nimmt sich dabei gegenüber dem gesamt-föderalistischen Programm des „neuen“ Südafrika eher bescheiden aus und kann sinnvoll nur als „Rädchen“ im Gesamtzusammenhang des Erneuerungsprozesses angesehen werden.²⁷³

Die Grundlage für die folgenden Ausführungen bildet die „*Endgültige Verfassung der Republik Südafrika*“²⁷⁴, die sich von der Übergangsverfassung nur punktuell unterscheidet. Die Stellung der „Zweiten Kammer“ wurde jedoch gegenüber der Übergangsverfassung abgeändert.²⁷⁵

B) Zusammensetzung

Dem National Council of Provinces gehören zehn Delegierte jeder Provinz an, unabhängig von Flächenausmaß oder Bevölkerungszahl der einzelnen Gliedstaaten. Diese strenge Verwirklichung des arithmetischen Prinzips erinnert an das föderalistische Modell wie es in typischer Weise in der Verfassung der USA und der Schweiz verankert ist.

C) Wahl oder Bestellung der Mitglieder

Die Zusammensetzung der Länderabgeordneten nach politischen Parteien ist proportional zum Kräfteverhältnis der in den einzelnen Länderregierungen vertretenen politischen Parteien. Diese verfassungsmäßig festgeschriebene Parteiabhängigkeit der Mitglieder des Council of Provinces birgt die Gefahr einer mangelnden Bindung der Abgeordneten an die Bevölkerung in sich und auch ein innerparteilicher Pluralismus kann unter den gegebenen Bedingungen wohl nur schwer zustande kommen.²⁷⁶

„Weder das Wahlrecht noch die in der Übergangsverfassung²⁷⁷ verbriefte Stellung des Senates sind dazu angetan, die Interessen der

273 Ausführlich und aktuell zur Föderalismusentwicklung in Südafrika: Lange, Südafrika auf dem Weg zur Demokratie (1998).

274 Constitution of the Republic of South Afrika 1996 as approved by the Constitutional Assembly on 8 May 1996. Nach einem Einspruch des Verfassungsgerichtshofes (Constitutional Court) und daran anschließender Abänderungen trat die endgültige Verfassung im Februar 1997 in Kraft.

275 Hinsichtlich föderalistischer Einrichtungen unterscheidet sich die endgültige Verfassung von ihrer Vorgängerin in den Bereichen: Kompetenzen der Provinzen, Stellung der „Zweiten Kammer“, Kompetenzen und Funktionen der dritten Regierungsebene, Bestandsschutz der föderativen Mechanismen.

276 Kritisch auch die Anmerkung von Bertus de Villiers in: Lange, Südafrika, 223.

277 Daran hat sich auch in der endgültigen Verfassung nichts Essentielles geändert (Anmerkung des Verfassers).

*Bevölkerung in parlamentarischen Gremien angemessen zu vertreten.*²⁷⁸

Das Wahlrecht beruht auf dem Verhältniswahlrecht, der südafrikanische Wahlmodus sieht die Zusammensetzung der beiden Parlamentskammern nach dem Listenwahlrecht vor. Eine „direkte Verbindung“ zwischen Wähler und Mandatar besteht nicht; ein Umstand der regelmäßig auf Kritik stößt.²⁷⁹

D) Rechtsposition der Mitglieder

Die Mitglieder des Council of Provinces nehmen ihre Aufgabe in der Funktion von Parlamentariern wahr. Irgendeine verbindliche Form der Verantwortung der Senatoren gegenüber „ihrer“ Landeslegislative ist nicht vorgesehen, wodurch sich die Verbundenheit zwischen *Land* und *Mandatar* nur schwach ausgeprägt darstellt.

E) Das Verfahren zur Entscheidungsfindung

Jede Delegation verfügt über eine Stimme, diese wird vom Vertreter der jeweiligen Mehrheitspartei abgegeben.²⁸⁰ Zur Herbeiführung einer Entscheidung bedarf es der Zustimmung von mindestens fünf Länderdelegationen.

Der National Council of Provinces hat das Recht, bestimmte Gesetzesentwürfe der Nationalversammlung zur Gänze abzulehnen oder Abänderungen zu beantragen.

Tritt der Fall ein, dass zwischen beiden Parlamentskammern keine Einigung erzielt werden kann, kommt es zur Einsetzung eines paritätisch besetzten Vermittlungsausschusses; dieser Ausschuss ist entscheidungsfähig, wenn mehr als die Hälfte der Abgeordneten beider Häuser einem Einbringen zustimmen.

Hierbei ist eine Frist von 30 Tagen zur Entscheidungsfindung vorgesehen. Kommt es zu keiner Einigung innerhalb des Ausschusses, wird der Entwurf an die Nationalversammlung zurückgestellt. Diese entscheidet in einem solchen Fall mit Zweidrittelmehrheit über das gegenständliche Gesetz.

278 Zit aus *Lange*, Südafrika, 222.

279 Hier im konkreten Zusammenhang s *Lange*, Südafrika, 222.

280 Constitution of the Republik of South Africa Section 65.

Bei Gesetzesentwürfen, die Kompetenzen der Länder betreffen, ist darüber hinaus die Zustimmung von mindestens sechs der neun im National Council of Provinces vertretenen Länderdelegationen erforderlich.²⁸¹

F) Die Kompetenzbereiche der „Zweiten Kammer“

Die insgesamt zehn Delegierten, die jeder Provinz im nationalen Provinzrat zustehen, setzen sich jeweils aus vier *special delegates* und sechs *permanent delegates* zusammen.

Ähnlich wie in der Übergangsverfassung spiegelt sich das Kräfteverhältnis zwischen den Parteien auch in der neuen „Zweiten Kammer“ des südafrikanischen Parlamentes wider. Wie oben dargestellt, steht jedem Gliedstaat eine Abstimmungsstimme zu, die von dem Delegationsmitglied abgegeben wird, das die Mehrheitspartei der Provinzlegislative vertritt.²⁸²

Das aktuelle nationale Gesetzgebungsverfahren sieht für die „Länderkammer“ vor, dass ihr in Angelegenheiten, deren legislative Ausformung sowohl auf nationaler Ebene wie auch auf Länderebene erfolgt, ein Mitspracherecht zukommt. Die Nationalversammlung kann jedoch (nach vorheriger Beratung im Vermittlungsausschuss, der aus je neun Mitgliedern der beiden Parlamentskammern zusammengesetzt ist) mit Zweidrittelmehrheit endgültig entscheiden.

Beschließt die Nationalversammlung Gesetze außerhalb des oben dargestellten Rahmens, müssen diese ebenfalls an die „Zweite Kammer“ weitergeleitet werden, wobei die Nationalversammlung aber nicht an Änderungsvorschläge des Council of Provinces²⁸³ gebunden ist und das Gesetz in seiner ursprünglichen Vorlage erneut beschließen kann.

In Bezug auf die Erlassung von Finanzgesetzen²⁸⁴ steht der Länderkammer weder ein Einbringungsrecht und schon gar kein Beschlussrecht zu.

Anders verhält es sich bei verfassungsändernden Gesetzesvorlagen, durch welche die Provinzen oder das Council of Provinces selbst betroffen werden. Diese benötigen zu ihrer Gesetzwerdung zwei Drittel

281 Constitution of the Republik of South Africa Sections 73 - 75.

282 Vgl Constitution of the Republik of South Africa Schedule 3, Part B.

283 In diesem Verfahren des NCPO kommt ausnahmsweise jedem Delegationsmitglied eine Stimme zu.

284 Als „money bills“ bezeichnet.

der Stimmen in der Nationalversammlung und mindestens die Stimmen von sechs Provinzen im Provinzrat.²⁸⁵

Am Verfahren zur Absetzung des Präsidenten ist nach der nunmehrigen Verfassung die Kammer der Provinzen nicht mehr beteiligt.²⁸⁶

G) Zusammenfassende rechtspolitische Einschätzung

„Wir wollen ein Land schaffen, in dem Schwarze und Weiße ohne Furcht leben können. Wir wollen eine Nation schaffen, ein Volk wie ein Regenbogen mit allen Schattierungen.“

Nelson Mandela

Das Prinzip „Hoffnung“ scheint dem Verfasser in Hinblick auf die Gesamtentwicklung Südafrikas durchaus vertretbar, zu Euphorie ist hingegen kein Anlass gegeben.²⁸⁷

Eine substantielle Neuregelung im Vergleich zur Übergangsverfassung Südafrikas stellt die Einrichtung des Cooperative Governments²⁸⁸ dar. Demnach sind die drei Regierungsebenen²⁸⁹ dazu verpflichtet, in einvernehmlicher Weise miteinander zu kooperieren²⁹⁰. Effektivität und Auswirkungen dieses in der Verfassung verankerten „Appells“ in der Verfassungswirklichkeit Südafrikas bleibt nach Ansicht des Verfassers allerdings zu hinterfragen.²⁹¹

285 Ist eine bestimmte Provinz betroffen, bedarf es darüber hinaus auch der Zustimmung der Länderlegislative.

286 Bei schwerwiegenden Verstößen gegen Gesetze und Missachtung der Verfassung entscheidet die Nationalversammlung mit Zweidrittelmehrheit über die Amtsenthebung des Präsidenten.

287 Dies betrifft auch die Wahrung föderalistischer Interessen, deren Zukunftsperspektiven teilweise mit deutlich pessimistischen Kommentaren unterlegt werden. So auch *Drechsel/ Schmidt* Südafrika - Chancen für eine pluralistische Gesellschaftsordnung - Geschichte und Perspektiven (1995) 192.

288 Zum Begriff des *Cooperative Governments* siehe *Lange*, Südafrika, 230.

289 Die hier angesprochenen drei Regierungsebenen umfassen neben der Zentralregierung und den Provinzen auch die *local governments*. Zur lokalen Regierungsebene siehe *Villiers*, Local-Provincial Intergovernmental Relations: A Comparative Analysis (1997) 19.

290 Constitution of the Republic of South Africa, Chapter 3.

291 Kritisch auch *Born*, Die südafrikanische Verfassung. Grundlagen für eine pluralistische Demokratie? in: KAS-Auslands-Informationen, 12. Jg, Juli 1996, 84, 86.

Der „Zweiten Kammer“ bleibt ein Vetorecht in Kernbereichen der Gesetzgebung versagt, ihr streckenweise nur geringer Wirkungsgrad wird nach Ansicht der einschlägigen Fachliteratur besonders aus dieser Tatsache abgeleitet.²⁹²

²⁹² Vgl. *Philippsen*, Perspektiven der Verfassungsentwicklung, in: Schumacher (Hg), Das neue Südafrika - das Ende einer Illusion? (1997) 47.

Die Bundesstaaten des „Commonwealth“

In drei, an Flächenausmaß sehr großen Staaten der ehemaligen und teilweise noch bestehenden britischen Sphäre, kam es zur Ausbildung bundesstaatlicher Strukturen, die typischerweise „Zweite Kammern“ als mehr oder minder föderale Institute ihres Staatssystems einrichteten.

Das Spannungsverhältnis zwischen parlamentarischer Souveränität und föderativen Prinzip in Staaten des „Commonwealth“²⁹³ kann im folgenden Abschnitt dieser Arbeit nicht erörtert werden. Hingegen sollen die jeweiligen Länderkammern und deren Einbindung in föderalistische Grundstrukturen überblicksmäßig Berücksichtigung finden.

293 Ausführlich zu *parliamentary government* und *federal principle* siehe Doeker, *Parlamentarische Bundesstaaten im Commonwealth of Nations: Kanada, Australien, Indien* (1980) 195 ff.

Indien

A) Einleitung

Wenn hier die Besprechung Indiens an Südafrika anschließt, dann ist diese Reihenfolge nicht gänzlich zufällig, vielmehr legen einige Parallelen dieser Bundesstaaten in ihren politischen und sozialen Gegebenheiten die gewählte Vorgangsweise nahe.

Beide Staaten weisen eine multiethnische Gesellschaftsstruktur mit einer Vielzahl von Sprachgruppen auf, wobei die Sprachbrücke des Englischen in beiden Staaten nur den „gebildeten Eliten“ offensteht.²⁹⁴

Wie in Südafrika kam es auch in Indien wiederholt zu gewalttätigen Zusammenstößen zwischen den Angehörigen der unterschiedlichen Religions- und Sprachgruppen²⁹⁵.

Hier stellt sich nun wiederum die Frage nach den Möglichkeiten des Föderalismus, aus seinen theoretischen Grundlagen tatsächlich gesellschaftlich erlebbare Mechanismen im Sinne eines Interessenausgleiches zu schaffen.

Bei dieser Beurteilung wird eine konstruktiv - kritische Haltung einzunehmen sein, denn der Föderalgedanke wie er derzeit in Indien umgesetzt wird, ist als Hoffnungsträger für dieses Land nur von beschränkter Tauglichkeit²⁹⁶.

Speziell in Hinblick auf die Lage in Indien äußert sich *Lange*²⁹⁷ dennoch positiv:

„...So bieten bundesstaatliche Systeme mehr Möglichkeiten der Partizipation und Einflussnahme als unitarische Systeme. Aufgrund der Existenz mehrerer Regierungsebenen bieten sie mehr Levels für demokratischen Input und Bürgerbeteiligung, sei es durch Wahlen, Kandida-

294 Zu dieser doch radikalen Formulierung vgl. *Elazar*, *Federal Systems of the World*² (1994) 110.

295 Darüber hinaus auch zu Konflikten zwischen Zentralregierung und politischen Bewegungen siehe *Maaß*, *politische Bewegungen versus Zentralregierung*, in: *Draguhn* (Hg), *Indien in den 90er Jahren* (1989) 60 ff.

296 Kritisch gegenüber dem indischen Bundesstaatswesen auch *Dietmar Rothermund* wenn er meint: „Der indische Föderalismus ist 'Föderalismus von oben', eine durch Delegation von Machtbefugnissen der Zentralregierung geschaffene und davon bis heute geprägte Institution.“ Zit. aus *Rothermund*, *Staat und Gesellschaft in Indien* (1993) 40 ff.

297 Zit. aus *Lange*, *Südafrika*, 169.

turen, Petitionen oder sonstige Formen der Einflussnahme. Machtteilungs- und Mitbestimmungsmechanismen ergeben sich insbesondere aus einer institutionalisierten Kooperation der Regierungsebenen. Im Rahmen von Zwei-Kammer-Parlamenten und konkurrierenden Gesetzgebungsverfahren können dabei Repräsentanten der Gliedstaaten Einfluss auf sie betreffende politische Entscheidungen der Zentralebene nehmen.“

Das föderative System Indiens trägt auch dem Minderheitenschutz (in begrenztem Ausmaß) Rechnung, indem Abgeordnete kleiner Subsysteme in der Rajya Sabha gut repräsentiert sind.

Von Interesse ist, dass in der indischen „Föderalismusspielart“ neben dem Territorialprinzip auch ein korporatives Prinzip besteht. Bezüglich verschiedener gesellschaftlich - religiöser Umstände wie zum Beispiel Eheschließungen und Scheidungen existieren unterschiedliche Rechtsnormen für die unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen²⁹⁸.

Es sei noch auf die Verschränkungen von Föderalismus und wirtschaftlicher Entwicklungsfähigkeit hingewiesen, ein Bereich, der für den indischen Bundesstaat in vergleichender Weise von *Lange*²⁹⁹ behandelt wird.

Zu beachten ist auch, dass die Lokalpolitik indischer Kommunen sich nicht isoliert, sondern sich in vielfältiger Weise zum Regionalismus in Beziehung setzt³⁰⁰.

Für das Verständnis der Komplexität der indischen Bundesstaatlichkeit ist es unerlässlich, die Differenziertheit des Profils der einzelnen Länderstrukturen zu bedenken; eine wirtschaftliche „Rangordnungsskala“ macht dies deutlich³⁰¹.

Die Grundlage des aktuellen indischen Staatssystems basiert auf der „*Verfassungsgebenden Versammlung*“; diese erstellte die Verfassung

298 Diese Gesetze kommen durch parlamentarische Mehrheiten zustande und werden durch diese legitimiert. Zur Herstellung gleicher Rechte durch unterschiedliche Behandlung einzelner Bevölkerungssegmente siehe *Srinivasavaradan*, *Pluralistic Problems in the Federal System*, in: Arora/Mukarji (Hg), *Federalism in India* (1992) 128.

299 *Lange*, Südafrika, 175 ff.

300 Zu urban local self-government in föderalen politischen Strukturen siehe *Rüland*, *Politik und Verwaltung in indischen Städten* (1978) 24 ff.

301 Zum Bundesländerprofil nach ökonomischer Rangordnung siehe *Rothermund*, *Regionale Disparitäten in Indien*, in: Draguhn (Hg), *Indien in den 90er Jahren* (1989) 31 ff.

unter Zugrundelegung jener Elemente, die auch für demokratische Verfassungen westlichen Musters maßgebend sind³⁰².

Die indische Verfassung bekennt sich zu einem föderativen parlamentarischen System, jedoch unter deutlichen exekutiven Machtbefugnissen des Präsidenten, die in der Regel vom Premierminister wahrgenommen werden; eine Berufung des Präsidenten auf seine Befugnisse wäre im Falle einer schweren Krise jedoch denkbar³⁰³.

B) Die „Zweite Kammer“ im Überblick

- Die „Zweite Kammer“ des indischen Parlamentes, die Rajya Shaba, stellt ein von den Ländern und dem Präsidenten ernanntes „Oberhaus“ dar.

Die Zahl der Delegierten der Länder darf 250 nicht übersteigen, zusätzlich werden zwölf Vertreter aus den Bereichen Kunst, Wissenschaft und Geistesleben vom Präsident zu Mitgliedern der Länderkammer ernannt.

- Die Anzahl der, den einzelnen Gliedstaaten zugebilligten Sitze orientiert sich an der Bevölkerungszahl der jeweiligen Gliedstaaten. Die Zuteilungsformel begünstigt dabei jedoch kleinere und bevölkerungsärmere Staaten³⁰⁴.

Abgesehen von den oben erwähnten vom Präsident ernannten Mitgliedern erfolgt die Beschickung der „Ländervertreter“ durch die Gliedstaaten, eine Wahl durch das Volk ist für die Abgeordneten der Rajya Shaba nicht vorgesehen. Diese werden vielmehr durch die Abgeordneten der „Legislative Assemblies“³⁰⁵ der Mitgliedstaaten auf sechs Jahre gewählt³⁰⁶. Im grundsätzlich unauflösbaren „Staatenhaus“ ist jeweils ein Drittel der Mitglieder nach zwei Jahren durch andere zu ersetzen³⁰⁷.

- Die indische Verfassung kennt keine ausdrückliche Garantie von Gliedstaatenrechten, eine besondere Verantwortung der „Zweiten Kammer“ für Indiens Teilstaaten besteht aber doch unzweifelhaft. So bedarf es einer Zweidrittelmehrheit der Rajya Shaba um die „Erste

302 So findet sich in der indischen Verfassung ein Gleichheitssatz, die Verankerung des Rechtes auf Eigentum und Diskriminierungsverbote.

303 Dieser Meinung auch Böttger, 700 Millionen ohne Zukunft? Faschismus oder Revolution in Indien und Bangladesh (1975) 141 (Anmerkung 2).

304 Siehe zu dieser Aufteilungssystematik Doeker, Parlamentarische Bundesstaaten, 193.

305 Den Parlamenten der Bundesstaaten.

306 Das Verfahren regelt der „Representation of the People Act“ aus dem Jahre 1953.

307 Eine Regelung die dem Vorbild der Vereinigten Staaten nachempfunden wurde.

Kammer“ zu Gesetzgebungsakten zu ermächtigen, die in Bereiche gliedstaatlicher Kompetenzen eingreifen.

Der Mitwirkungsgrad bei der gesamtstaatlichen Gesetzgebung ist (theoretisch) bei beiden Kammern gleich hoch.

- Darüber hinaus ist das „Staatenhaus“ auch an der Wahl des Präsidenten der indischen Union beteiligt; die Mitglieder dieser Parlamentskammer sind gleichzeitig Mitglieder des Wahlkollegiums für die Wahl des Präsidenten und des Vizepräsidenten.

C) Zusammenfassende rechtspolitische Einschätzung

Die Rajya Shaba, die „Zweite Kammer“ Indiens, agiert in Hinblick auf die Lok Shaba, die „Erste Kammer“ relativ erfolgreich³⁰⁸. *Malhotra*³⁰⁹ bescheinigt den beiden Kammern sogar etwa gleiches politisches Gewicht, wobei diese Ansicht nicht unumstritten ist³¹⁰. *Doeker* billigt dem indischen „Staatenhaus“ sogar eine nur dem amerikanischen Senat vergleichbare politische Stellung und Funktion zu³¹¹. Von anderen Autoren wird wiederum die verfassungsmäßig stärkere Stellung der Zentralgewalt gegenüber den Ländern hervorgehoben.³¹²

Der dominierende Einfluss parteipolitischer Ausrichtungen wird auch im „Council of States“ der indischen Union klar nachweisbar. Bei oft schwacher Vertretung von Teilstaateninteressen wird ähnlich wie im „Unterhaus“ nationale Politik betrieben. In grundlegenden politischen Fragestellungen gab die „Zweite Kammer“ des indischen Parlamentes bislang nicht den Ausschlag, gleichwohl soll ihre Rolle im politischen Willensbildungsprozess hier keineswegs bestritten werden³¹³. Durch ihre Struktur und Funktion sind der Rajya Shaba ähnliche Grenzen gezogen wie den meisten „Zweiten Kammern“ in unterschiedlichsten Bundesstaaten. Die letztlich dominierende Rolle kommt auch in Indien dem „Unterhaus“, der Lok Shaba, zu³¹⁴.

308 „Relativ“ ist hier als zu den übrigen in dieser Studie untersuchten Bundesstaaten in Relation stehend zu verstehen.

309 Vgl. *Malhotra*, Indien: Wirtschaft, Verfassung, Politik. Entwicklungstendenzen bis zur Gegenwart (1990) 208 ff.

310 Anderer Meinung *Schumacher*, Politische Formen für fragmentierte Gesellschaften (1994) Vergleichende Tabelle Nr 13 (Ausformungen von Föderalismus), 260.

311 Siehe *Doeker*, Parlamentarische Bundesstaaten, 193.

312 So bereits *Bettelheim*, L Independent (1971).

313 Siehe auch *Doeker*, Parlamentarische Bundesstaaten, 195.

314 Zur neueren Entwicklung der *Lok sabha* siehe A. *Brugge*, Indien im Umbruch (1997) 23 ff (Diplomarbeit an der Universität Innsbruck).

Angemerkt sei, dass auch Gespräche betreffend die jeweiligen föderalen Staatskomponenten von Indien und Österreich in den Dialogkongress 1983 des Österreichischen College in Alpbach Aufnahme fanden³¹⁵.

315 *Molden* (Hg), *Dialog Westeuropa Indien* (1983). Um leichter Überblick über die indische Gesamtsituation zu erhalten, sei auf das aktuelle Werk *Kulke/Rothermund, Geschichte Indiens* (1998) hingewiesen. Zur politischen Entwicklung in der nachkolonialen Zeit sehr kritisch *E. Schmitt, Indien Politik Ökonomie Gesellschaft*² (1984) 141 ff.

Kanada

A) Einleitung

Charakteristisch für das Regierungssystem britischer Prägung, dessen Grundmuster von Kanada übernommen wurde³¹⁶, ist die bedeutende Stellung des Premierministers und des Kabinetts im politischen Tagesgeschehen, eine Tatsache, die sich im Begriff „Kabinettsregierung“ widerspiegelt³¹⁷.

Neben dem Kabinetts bilden die beiden Kammern des Parlaments, das Unter- und das Oberhaus, die wichtigsten Elemente des Regierungssystems.

Der kanadischen Bundesparlamentskammer steht eine „Zweite Kammer“ gegenüber: der „Senat“. Dieser Senat ist die ernannte Vertretungskörperschaft der einzelnen Provinzen³¹⁸ und verkörpert somit eine wichtige Einrichtung des kanadischen Föderalismus³¹⁹. Die gesetzgebenden Körperschaften der einzelnen Provinzen sind als Einkammerparlamente ausgestaltet.

B) Die „Zweite Kammer“ im Überblick

- Die Vertreter der Einzelstaaten erhalten ihre Berufung in den Senat auf Vorschlag des Prime Ministers und nach Ernennung durch den Gouverneur General³²⁰, wobei aber auch die Vorstellungen der Provinzregierungen Berücksichtigung finden. Die Senatoren sind bis zu ihrem 75. Lebensjahr ernannt, erst dann scheiden sie aus dem Senatsgremium aus.

316 Die geschah durch den British North America Act (BNA Act).

317 Siehe dazu K.-H. Naßmacher, Bundesweite Grundlagen kanadischer Politik, in Naßmacher/Uppendahl (Hg), Kanada Wirtschaft Gesellschaft Politik in den Provinzen (1989) 5 f.

318 Ausführlich und mit treffenden Beispielen zu Kanada als Bundesstaat siehe Kempf/Klee/Michelmann, Strukturvergleiche der kanadischen Provinzen, in: Kempf/Michelmann/Schiller (Hg), Politik und Politikstile im kanadischen Bundesstaat (1991) 53 ff.

319 Zum kanadischen Föderalismus und Regionalismus siehe R.-O. Schultze, Das politische System Kanadas im Strukturvergleich (1985) 11 ff.

320 Zur Praxis dieser Ernennungen siehe Campbell, The Canadian Senate: A Lobby from Within (1978) 53.

- Die Anzahl der Senatssitze orientiert sich an der Bevölkerungszahl der Regionen³²¹. In seinem Zustandekommen nimmt der kanadische Senat eine Art „Zwitterstellung“ zwischen einem Oberhaus britischen Zuschnitts und einer Länderkammer ein.
- In Verwirklichung des Senatsprinzips sind die einzelnen Delegierten nicht an Weisungen aus den Gliedstaaten gebunden.
- Die Gesetzgebungsbefugnisse des Senates sind denen der „Ersten Kammer“ formal sehr ähnlich, eine Mitwirkung an der Budgetgesetzgebung bleibt der „Zweiten Kammer“ aber verwehrt. Die Gesetzgebungsfunktion der Parlamentskammern in Kanada hält sich, gemessen an vielen europäischen Staaten, eher im Hintergrund; dominiert wird das Gesetzgebungsverfahren von der Regierung.

Auch bei Verfassungsänderungen kommt dem Senat lediglich ein aufschiebendes Veto zu³²². Trotz gewisser Parallelen mit dem Oberhaus in Großbritannien weist seine grundsätzliche Funktion als Länderkammer den kanadischen Senat als Instrument des föderalistischen Staatssystems aus.

C) Zusammenfassende rechtspolitische Einschätzung

Die Provinzen bestanden bereits vor der gesamtstaatlichen Einigung Kanadas und stellen nach wie vor einen bedeutenden Faktor in der kanadischen Politik dar. Deutlich wird dies, wenn beispielsweise *Karl-Heinz Naßmacher* schreibt:

„...das Verhältnis zwischen Bund und Provinzen orientiert sich vielfach am Prinzip der diplomatischen Beziehungen zwischen souveränen Staaten.“³²³

Es gelingt also den kanadischen Gliedstaaten durchaus, sich im Gesamtstaat einzubringen. Die „Zweite Kammer“ als „Medium“ spielt in diesem Prozess aber nur eine untergeordnete Rolle.

Mit den Worten *„...im Bund ist als wesentliche Institution des politischen Prozesses nur das 'House of Commons' anzusehen ...“³²⁴* wird gegenüber der „Zweiten Kammer“ eine Aussage getätigt, die in Variatio-

321 Diese Anzahl differiert zwischen 24 Senatssitzen (zB Ontario 24 Abgeordnete) und einem Senatssitz (zB Yukon Territory).

322 In der Praxis macht der Senat von dieser Möglichkeit nur selten Gebrauch.

323 *K.-H. Naßmacher*, Bundesweite Grundlagen, 11.

324 *K.-H. Naßmacher*, Bundesweite Grundlagen, 8.

nen immer wieder in Bundesstaaten, so auch in Österreich, getroffen wird und daher nicht erstaunt. Dasselbe gilt für Anmerkungen gegenüber dem kanadischen Senat in Beziehung zur erste Kammer wie: „...zwar *rechtlich gleichgestellt, aber faktisch ohne Einfluß*.“³²⁵

Wie bereits angesprochen, behindert die hier zum Ausdruck kommende „Schwäche“ der Länderkammer die kanadischen Bundesstaaten aber nicht wesentlich bei der Wahrnehmung ihrer föderalen Interessen gegenüber dem Gesamtstaat. Diese werden auf verschiedenen Ebenen in formeller und informeller Art und Weise an den „Bund“ herangetragen.³²⁶

325 Zit aus *Schultze*, Das politische System Kanadas (1985) Tabelle 3, 113.

326 Zur Interessenkoordinierung der kanadischen Bundesstaaten siehe *Simeon*, Federal-Provincial Relations, in: *The Canadian Encyclopedia* I (1985) 619 f.

Australien

A) Einleitung

Australien ist ein Bundesstaat³²⁷ der aus sechs Gliedstaaten mit eigenen Parlamenten besteht; dazu kommen Territorien, die von der Bundesregierung verwaltet werden.³²⁸

Die „Kolonien“, aus denen sich die australischen Bundesstaaten formierten, erhielten in den Jahren 1850-1860 das Recht zur eigenständigen Verfassungsgebung und zur Wahl von Selbstregierungsorganen. Der Einfluss der Bundesregierung blieb aber auch noch nach Errichtung der Konföderation im Jahre 1901 vorerst auf wenige Bereiche beschränkt.³²⁹ Das „Commonwealth Parliament“ ging aus allgemeinen Wahlen hervor und bestand von Anfang an aus zwei Kammern, dem Repräsentantenhaus und dem Senat³³⁰, dazu kam ein Generalgouverneur als Vertreter der britischen Krone.³³¹

Die australische Verfassung aus 1900 hat ihre Gültigkeit in den Kernbereichen bis heute behalten. Die Legislative umfasste von Anfang an das Staatsoberhaupt³³² (vertreten durch den Generalgouverneur) und die beiden Parlamentskammern, die exekutive Machtausübung fällt formal dem Generalgouverneur zu, der diese Aufgabe zusammen mit den Kabinettsministern wahrnimmt. Bemerkenswert ist, dass die Minister Mitglieder des Parlaments sein müssen.

B) Die „Zweite Kammer“ im Überblick

- Das „Oberhaus“ des australischen Bundesparlaments ist zur Verwirklichung des föderalistischen Prinzips eingerichtet und wird als „Länderkammer“ betrachtet.

327 Dieser wird als „Commonwealth of Australia“ oder auch als „Australischer Bund“ bezeichnet.

328 Diese Territorien befinden sich zum größeren Teil außerhalb des geschlossenen Staatsgebietes und bestehen beispielsweise auch aus Inselgruppen. Siehe dazu Buchholz (Hg), Australien - Neuseeland - Südpazifik (1984) 22.

329 So auf Kompetenzen der Verteidigung, auswärtige Angelegenheiten und Immigration.

330 Speziell zur politischen Geschichte des australischen Senats ausführlich Crisp, Australian National Government (1978) 324 ff.

331 Zusammenfassend zur politischen Geschichte Australiens siehe Jaschke/Verellen, Australien, in: Draguhn/Hofmeier/Schönborn (Hg), Politisches Lexikon Asien, Australien, Pazifik² (1989) 11 ff.

332 Zum Zeitpunkt der Abfassung der Studie Königin Elisabeth II.

„...The federal upper house is called the Senate and was intended by the founders to be an embodiment of the federal principle.“³³³

Das Muster des auf Bundesebene eingeführten zwei Kammern Parlaments wurde auch auf „Länderebene“ in fast allen Teilstaaten verwirklicht.

Der Senat auf Bundesebene wird durch je 12 Senatsmitglieder jedes Bundesstaates gebildet, dazu entsenden zwei Territorien noch je zwei Senatoren. Jeder Gliedstaat verfügt also unabhängig von seinem Anteil an der Gesamtbevölkerung über dieselbe Anzahl von Vertretern in der Länderkammer.

- Die Senatoren werden auf sechs Jahre gewählt, wobei für eine Teilerneuerung des Senates dadurch gesorgt ist, dass je eine Hälfte des Hauses nach drei Jahren neu zu besetzen ist. In Australien erfolgt die Wahl der Senatoren nicht durch Ernennung, sondern durch direkte Volkswahl, also in gleicher Weise wie die Wahl der Mitglieder des Unterhauses.³³⁴

Die Direktwahl der Senatoren ist Verfassungsbestandteil, dies um:

„...einerseits das Mandat der Staatenkammer so stark wie möglich zu machen, andererseits aber, um der staatlichen Hoheitsgewalt der Mitglieder des Bundes durch die Gleichheit in der Vertretung im Senat verfassungsrechtliche Garantien zu geben, die nur mit Zustimmung der Mitgliedsstaaten geändert werden können.“³³⁵

Die australischen Senatoren treten nicht als instruierte Vertreter „ihrer“ Länderregierungen auf, sie sind an keine Aufträge gebunden und handeln weisungsfrei. Hingegen lässt sich eine deutliche parteipolitische „Fraktionsdisziplin“ beim Abstimmungsverhalten des „Oberhauses“ feststellen.³³⁶

- Von verfahrensmäßiger Bedeutung ist die institutionalisierte Lösung eines „deadlock“ zwischen beiden Kammern.³³⁷ Dabei wird eine gegenseitige Blockade in der Frage, ob eine Entscheidung im Rahmen der Gesetzgebung der „Ersten Kammer“ oder der „Zweiten

333 Zit aus *Sawer*, Australian Government Today (1977) 54.

334 Bemerkenswert ist, dass die Volkswahl der Senatoren bereits zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Verfassung eingeführt wurde. (In den USA kam es erst 1913 zur Volkswahl der Senatsmitglieder.)

335 Zit aus *Doeker*, Parlamentarische Bundesstaaten, 190.

336 Diese Tendenz wird auch von *Doeker* festgestellt: *Doeker*, Parlamentarische Bundesstaaten, 193.

337 Section 57 der Verfassung Australiens.

Kammer“ zusteht, also eine Form des Kompetenzkonfliktes, nach einer bestimmten Zeit durch Neuwahlen zu beiden Kammern, die vom Prime Minister ausgeschrieben werden können, beendet. Es handelt sich bei diesem Modell um eine ungewöhnliche und durchaus interessante Kombination aus Referendum und Neuwahl.

Wird hingegen eine strittige Vorfrage des Gesetzgebungsverfahrens zwischen beiden Kammern keiner Lösung zugeführt, kommt es letztlich zu einer Beschlussfassung in gemeinsamer Sitzung beider Parlamentshäuser, wobei der Mehrheit der abgegebenen Stimmen die Entscheidung zukommt. Bedenkt man die zahlenmäßige Überlegenheit der Unterhausabgeordneten³³⁸, führt dieses Prozedere zu einer Benachteiligung der Länderkammer. Existieren im Unterhaus allerdings nur knappe Mehrheiten, wird die angesprochene Benachteiligung des Senates relativiert.

- Im Bereich der Gesetzgebungsbefugnis wurden beide Kammern mit dem gleichen Maß an Kompetenzen bedacht, die Finanzgesetzgebung bildet hier wieder die sattsam bekannte Ausnahme zu Ungunsten der Länderkammer.

Für eine Verfassungsänderung ist die absolute Mehrheit beider Häuser des Parlaments erforderlich. Parallel dazu spielt in einem solchen Fall das Referendum eine bedeutende Rolle, denn sowohl die Mehrheit der Wähler in der Mehrheit der Bundesstaaten als auch die Mehrheit der Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen muss die Verfassungsänderung befürworten.

Verfassungsmäßige Bindungen zwischen Großbritannien und Australien existieren heute nicht mehr.³³⁹

C) Zusammenfassende rechtspolitische Einschätzung

Das britische zwei Kammer System spiegelt sich im australischen Parlament nicht wieder, hingegen sind Parallelen zum System der Vereinigten Staaten feststellbar.

Die doch beträchtliche Gewichtung des Senats im australischen Staatsgefüge zeigte sich besonders deutlich in einer Reihe von Fällen zu einem Zeitpunkt da unterschiedliche politische Mehrheiten in Unterhaus und Oberhaus herrschten.

338 Die Anzahl der Unterhausabgeordneten beträgt knapp das Doppelte der Senatssitze.

339 Die letzten noch bestehenden Verfassungsbindungen wurden durch den *Australien Act* von 1986 gelöst.

Anders als in den meisten anderen Bundesstaaten beobachtet werden kann, stand dabei eine Linksgruppenmehrheit im „Oberhaus“ einer eher konservativen Unterhausmehrheit gegenüber;³⁴⁰ im Normfall überwiegt in „Zweiten Kammern“ regelmäßig ein gewisses „bewahrendes“ Element.

Der Einfluss der politischen Parteien ist auch in der australischen „Länderkammer“ unübersehbar und wiegt oft deutlich mehr als die föderale Gesinnung der Senatoren; daher kommt es auch im Senat Australiens zu parteipolitischen Entscheidungen, die sich nicht an einzelstaatlichen Anliegen orientieren, sondern sich in ähnlicher Weise artikulieren und durchsetzen wie im „Unterhaus“.

Bezogen auf seine „Zweite Kammer“ wird dem australischen Staatssystem in Relation zu anderen Bundesstaaten Ausgewogenheit bescheinigt werden können; eine Stellung, wie sie dem Senate der Vereinigten Staaten im Parlamentssystem zukommt, erreicht die Länderkammer des „Australischen Bundes“ aber nicht.

Dennoch haben die Vorstellungen, wie sie *W. Harrison Moore* im Jahre 1901 zueigen waren, in ihrem Kern bis in die Gegenwart Gültigkeit behalten:

*„As the Courts are the guardians of the rights of the States in matters which lie outside the federal power, so the Senate is the guardian of the interests of the States in matter which are within the federal power.“*³⁴¹

340 Dies auch als Ergebnis der unterschiedlichen Wahlkreisaufteilung bei Unter- bzw. Oberhauswahlen.

341 *W. Harrison Moore*, zit in *Crisp*, Australian National Government, 324.

Literaturverzeichnis

- Adamovich/Funk*, Österreichisches Verfassungsrecht³ (1985).
- Ansprenger*, Politische Geschichte Afrikas im 20. Jahrhundert² (1997).
- Baltl/Kocher*, Österreichische Rechtsgeschichte⁷ (1993).
- Bettelheim*, L'Independent (1971).
- Blanke*, Föderalismus und Integrationsgewalt (1991).
- Born*, Die südafrikanische Verfassung. Grundlagen für eine pluralistische Demokratie? In: KAS - Auslands - Informationen, 12. Jg, Juli 1996.
- Böttger*, 700 Millionen ohne Zukunft? Faschismus oder Revolution in Indien und Bangladesh (1975).
- Brugger A.*, Indien im Umbruch (1997), Diplomarbeit an der Universität Innsbruck.
- Buchholz* (Hg), Australien - Neuseeland - Südpazifik (1984).
- Bundschuh*, Die Brandenbergfrage. 540 Jahre Konflikt um bäuerliche Jagdrechte in Tirol (1999), Dissertation an der Universität Innsbruck.
- Bundschuh*, Le mancate riforme del federalismo austriaco, Le Regioni 2/1999, 245.
- Campbell*, The Canadian Senate: A Lobby from Whithin (1978).
- Carpizo*, Das mexikanische Präsidialsystem (1987).
- Crisp*, Australian National Government (1978).
- Deschouwer*, Can the Belgian solution be a model for a federal Europe? (1992).
- Deutsche Bischofskonferenz* (Hg), Unentwegter Kampf um Frieden und Demokratie (1995).
- Doeker*, Parlamentarische Bundesstaaten im Commonwealth of Nations: Kanada, Australien, Indien (1980).
- Drechsel/Schmidt*, Südafrika - Chancen für eine pluralistische Gesellschaftsordnung - Geschichte und Perspektiven (1995).
- Elazar*, Federal Systems of the World² (1994).

- Encinar*, Ein asymmetrischer Bundesstaat, in: Nohlen/Encinar (Hg), Der Staat der autonomen Gemeinschaften in Spanien (1992).
- Enthofer*, Der reformierte Staat Belgien: Föderalismus zur Bewältigung der Kulturgemeinschaftsprobleme, Dissertation (1989).
- Evers* (Hg), Grundgesetz und Verfassungen der deutschen Bundesländer³ (1980).
- Ferrer*, Los parlamentos de las comunidades autonomas en el sistema constitucional espanol, in: Merten (Hg), Die Stellung der Landesparlamente aus deutscher, österreichischer und spanischer Sicht (1995). (Auch in deutscher Sprache zusammengefasst.)
- Filzmaier/Plasser*, Die amerikanische Demokratie. Regierungssystem und politischer Wettbewerb in den USA (1997).
- Fraenkel*, Das amerikanische Regierungssystem⁴ (1981).
- Furtak* (Hg), Politisches Lexikon Europa II (1981).
- Grunlicks*, „Wiederaufstieg“ der Staaten, in: Jäger/Welz (Hg), Regierungssystem der USA (1995).
- Grupp*, Südafrikas neue Verfassung (1999).
- Häfelin/Haller*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht - Ein Grundriß² (1988).
- Häfelin/Müller*, Grundriß des Allgemeinen Verwaltungsrechts³ (1998).
- Hangartner*, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts I (1980).
- Hattenhauer*, Europäische Rechtsgeschichte² (1994).
- Heger*, Deutscher Bundesrat und Schweizer Ständerat (1990).
- Heller*, USA-Verfassung und Politik (1987).
- Herzog*, in: Isensee/Kirchhof (Hg), Handbuch des Staatsrechts II (1987).
- Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland¹⁸ (1991).
- Hochadel*, Die Entdeckung des Lesens, heureka - das Wissenschaftsmagazin im Falter 1/99.
- Högl*, Der Bundesrat der Republik Österreich im Vergleich zum Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland (Diplomarbeit 1993).
- Horn*, 75 Jahre Mexikanische Bundesverfassung, in: Biesemeister/Zimmermann (Hg), Mexiko Politik Wirtschaft Kultur² (1996).

- Hrbek*, Vorwort zu *Alen*, der Föderalstaat Belgien Nationalismus - Föderalismus - Demokratie (1994).
- Institut für Föderalismusforschung* (Hg), Berichte zur Lage des Föderalismus in Österreich (jährlich erscheinend).
- Institut für Föderalismusforschung* (Hg), Informationsblatt Nr 4/1999.
- Jäger/Welz*, Regierungssystem der USA (1995).
- Jaschke/Verellen*, Australien, in: Draguhn/Hofmeier/Schönborn (Hg), Politisches Lexikon Asien, Australien, Pazifik² (1989).
- Kaltefleiter*, Politische Kultur und Verfassung, in: Schumacher (Hg), Das Neue Südafrika - das Ende einer Illusion? (1997).
- Kathrein I.*, Der Bundesrat, in: Schambeck (Hg), Österreichs Parlamentarismus (1986).
- Kathrein I.*, Der Bundesrat in der Ersten Republik (1983), Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung Bd 38.
- Kayser*, Föderalismus versus Integration am Beispiel Belgiens in der Europäischen Union, Diplomarbeit an der Universität Innsbruck (1994).
- Kempf/Klee/Michelmann*, Strukturvergleiche der kanadischen Provinzen, in: Kempf/Michelmann/Schiller (Hg), Politik und Politikstile im kanadischen Bundesstaat (1991).
- Kindler*, Einführung in das italienische Recht (1993).
- Kulke/Rothermund*, Geschichte Indiens (1998).
- Lang J.*, Zur Struktur des deutschen Föderalismus, in: Die Öffentliche Verwaltung 1999, Heft 12.
- Lange*, Südafrika auf dem Weg zur Demokratie (1998).
- Llorente*, Die Gesetzgebungsfunktionen, in: Pina (Hg), Spanisches Verfassungsrecht (1993).
- Loewenstein*, Political Power and the Governmental Process (1957).
- Maaß*, Politische Bewegungen versus Zentralregierung, in: Draguhn (Hg), Indien in den 90er Jahren (1989).
- Malhotra*, Indien: Wirtschaft, Verfassung, Politik. Entwicklungstendenzen bis zur Gegenwart (1990).
- Miegel/Wahl*, Das Ende des Individualismus² (1994).

- Molden* (Hg), Dialog Westeuropa Indien (1983).
- Mols*, Zur Genese und Begründungslogik des modernen, internationalen Regionalismus in Lateinamerika und Südostasien, in: Mols/Wolff/Gutierrez (Hg), Regionalismus und Kooperation in Lateinamerika und Südostasien (1993).
- Mols/Tobler*, Einleitung, in: Mols /Tobler (Hg), Mexiko. Die Institutionalisierte Revolution (1976).
- Moore W.-H.*, zit in *Crisp*, Australian National Government (1978).
- Mörsdorf*, Das belgische Bundesstaatsmodell im Vergleich zum deutschen Bundesstaat des Grundgesetzes (1996).
- Naßmacher K.-H.*, Bundesweite Grundlagen kanadischer Politik, in Naßmacher/Uppendahl (Hg), Kanada. Wirtschaft-Gesellschaft-Politik in den Provinzen (1989).
- Oleszek*, Congressional Procedures and the Policy Process (1996).
- Oppermann*, Bundesrat und auswärtige Gewalt, in: Bundesrat (Hg), Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft (1974).
- Palermo*, Reformvorschläge und Wesen des Senats der Regionen, in: Ortino/Pernthaler (Hg), Verfassungsreform in Richtung Föderalismus (1996).
- Pancheri*, Il Bundesrat Austriaco (1998), Dissertation an der Universität Florenz.
- Pernthaler*, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre² (1996).
- Pernthaler*, Modell eines differenzierten Föderalismus, in: Ortino/ Pernthaler (Hg), Verfassungsreform in Richtung Föderalismus (1996).
- Pernthaler/Bundschuh*, Hat die österreichische Bundesstaatsreform noch eine Zukunft? (1998), Sozialwissenschaftliche Arbeitsgemeinschaft (Hg), Studienarbeit Nr 114.
- Pfeifer*, Probleme des spanischen Föderalismus (1998).
- Philippson*, Perspektiven der Verfassungsentwicklung, in: Schumacher (Hg), Das neue Südafrika - das Ende einer Illusion? (1997).
- Pina* (Hg), Spanisches Verfassungsrecht (1993).
- Posser*, Der Bundesrat und seine Bedeutung, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hg), Handbuch des Verfassungsrechts² (1994).
- Reuter*, Praxishandbuch Bundesrat (1991).

- Revolti*, Die autonomistische und regionalistische Entwicklung in Italien und in Spanien am Beispiel von Südtirol, Katalonien und dem Baskenland (1998), Diplomarbeit an der Universität Innsbruck.
- Rothermund*, Staat und Gesellschaft in Indien (1993).
- Rothermund*, Regionale Disparitäten in Indien, in: Draguhn (Hg), Indien in den 90er Jahren (1989).
- Rüland*, Politik und Verwaltung in indischen Städten (1978).
- Sack*, Die Schweiz hat eine neue Bundesverfassung, in *Academia-Wissenschaftsmagazin der Europäischen Akademie Bozen* 18/1999.
- Sawer*, Australian Government Today (1977).
- Schlette*, Das föderalistische System Belgiens, *ZÖR* 1999, 295 (327).
- Schmitt E.*, Indien Politik Ökonomie Gesellschaft² (1984).
- Schöpf-Grasstein*, Verfassungsrechtliche Perspektiven der Republik Südafrika (1992), Diplomarbeit an der Universität Innsbruck.
- Schultze R-O.*, Föderalismus als Alternative? Überlegungen zur territorialen Reorganisation politischer Herrschaft, in: Nohlen/Encinar (Hg), Der Staat der autonomen Gemeinschaften in Spanien (1992).
- Schultze R-O.*, Das politische System Kanadas im Strukturvergleich (1985).
- Schumacher*, Politische Formen für fragmentierte Gesellschaften - das Beispiel Südafrika (1994).
- Schumann*, Das Regierungssystem der Schweiz (1971).
- Simeon*, Federal - Provincial Relations, in: *The Canadian Encyclopedia* I (1985).
- Sozialdemokratischer Abgeordnetenklub* (Hg), Die Tätigkeit der sozialdemokratischen Abgeordneten in der provisorischen Nationalversammlung der Republik Österreich, Heft 11 (1919).
- Spengler B.*, Systemwandel in Griechenland und Spanien. Ein Vergleich (1995).
- Sprinivasavaradan*, Pluralistic Problems in the Federal System, in: Arora/Mukarji (Hg), Federalism in India (1992).

- Stadler*, Die Gründung der Republik, in: Weinzierl/Skalnik (Hg), Österreich 1918-1938 Geschichte der Ersten Republik I (1983).
- Teindl*, Der staatsrechtliche Begriff der Autonomie am Beispiel des spanischen Regionalismus (1997), Diplomarbeit an der Universität Innsbruck.
- Thibaut*, Präsidentialismus und Demokratie in Lateinamerika (1996).
- Tobler H. W.*, Zur Historiographie der Mexikanischen Revolution 1910-1940, in: Mols/Tobler (Hg), Mexiko. Die Institutionalisierte Revolution (1976).
- Toniatti*, Der Zeller-Brugger-Entwurf eines italienischen Bundesstaates, in: Ortino/Pernthaler (Hg), Verfassungsreform in Richtung Föderalismus (1996).
- Valdes*, Rechtsphilosophische Überlegungen über Verfassungsreformen in Lateinamerika, in: Ahrens/Nolte (Hg), Rechtsreformen und Demokratieentwicklung in Lateinamerika (1999).
- Villalon*, Die Neugliederung des spanischen Staates durch die „Autonomen Gemeinschaften“, JöR N F 34 (1985).
- Villiers*, Local - Provincial Intergovernmental Relations: A Comparative Analysis Johannesburg (1997).
- Walter/Mayer*, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts^B (1996).
- Weber K.*, Kriterien des Bundesstaates (1980).
- Weber W.*, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem (1951).
- Wendland*, Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat (1998).
- Wiedmann T.*, Die politische Erfindung des Autonomiestaates in Spanien, ZAÖRV 57/1997.
- Zimmermann/Kruip*, Der Indianeraufstand in Chiapas - Schock und Hoffnung für ein künftiges Mexiko, in: Biesemeister/Zimmermann (Hg), Mexiko Politik Wirtschaft Kultur² (1996).

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUS

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. ISBN 3-7003-0479-X (ATS 98,--)
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. ISBN 3-7003-0129-4 (ATS 68,-- vergriffen)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. ISBN 3-7003-0144-8 (ATS 395,--, vergriffen)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. ISBN 3-7003-0478-X (ATS 165,--)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. ISBN 3-7003-0482-X (ATS 58,-- vergriffen)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer - Guy Heraud - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. ISBN 3-7003-0161-8 (ATS 160,-- vergriffen)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. ISBN 3-7003-0181-2 (ATS 250,--)
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. ISBN 3-7003-0182-0 (ATS 240,--)
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. ISBN 3-7003-0183-9 (ATS 140,--)
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. ISBN 3-7003-0184-7 (ATS 138,--)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. ISBN 3-7003-0203-7 (ATS 138,--)
- Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. ISBN 3-7003-0214-2 (ATS 110,--)
- Bd. 13 **Peter Pernthaler - Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979. ISBN 3-7003-0215-0 (ATS 168,--)
- Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. ISBN 3-7003-0226-6 (ATS 298,--)
- Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. ISBN 3-7003-0245-2 (ATS 198,--)

- Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980. ISBN 3-7003-0247-9 (ATS 280,--, vergriffen)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. ISBN 3-7003-0250-9 (ATS 280,--, vergriffen)
- Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980. ISBN 3-7003-0251-7 (ATS 480,-- vergriffen)
- Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. ISBN 3-7003-0252-5 (ATS 390,--)
- Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. ISBN 3-7003-0270-3 (ATS 280,--)
- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. ISBN 3-7003-0282-7 (ATS 188,--)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. ISBN 3-7003-0299-1 (ATS 148,--)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982. ISBN 3-7003-0308-4 (ATS 333,--)
- Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0320-3 (ATS 185,--)
- Bd. 25 **Harald Stolzlechner**, Republik - Bund - Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0318-1 (ATS 198,--)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler - Irmgard Kathrein - Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. ISBN 3-7003-0341-6 (ATS 680,--)
- Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. ISBN 3-7003-0347-5 (ATS 160,--)
- Bd. 28 **Peter Pernthaler - Karl Weber**, Landesbürgerschaft und Bundesstaat. Der Status des Landesbürgers als Kriterium des Bundesstaates und Maßstab der Demokratie in den Ländern. 1983. ISBN 3-7003-0364-5 (ATS 280,--)
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des **Bundesrates** der Republik Österreich. 1983. ISBN 3-7003-0365-3 (ATS 200,--)
- Bd. 30 **Richard Schmidjell - Karl Fink - Werner Plunger - Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983. ISBN 3-7003-0524-9 (ATS 480,--)

- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. ISBN 3-7003-0519-2 (ATS 280,--)
- Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. ISBN 3-7003-0566-4 (ATS 371,--)
- Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie - Praxis - Reform. 1984. ISBN 3-7003-0606-7 (ATS 455,--)
- Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. ISBN 3-7003-0607-5 (ATS 270,--)
- Bd. 35 **Christian Smekal - Manfred Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950 - 1983. 1985. ISBN 3-7003-0608-3 (ATS 720,--)
- Bd. 36 **Georg Schmitz**, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 - 1873. 1985. ISBN 3-7003-0636-9 (ATS 660,--)
- Bd. 37 **Bernd Stampfer**, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analysen einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986. ISBN 3-7003-0687-3 (ATS 520,--)
- Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. ISBN 3-7003-0685-7 (ATS 195,--)
- Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. ISBN 3-7003-0810-1 (ATS 320,--)
- Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompetenz. 1987. ISBN 3-7003-0723-3 (ATS 180,--)
- Bd. 41 **Karl Weber**, Die mittelbare Bundesverwaltung. Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Untersuchung der Organisation und Verwaltung des Bundes im Bereich der Länder außer Wien, zugleich eine Geschichte der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern außer Wien. 1987. ISBN 3-7003-0738-1 (ATS 820,--)
- Bd. 42 **Klaus Berchtold**, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. ISBN 3-7003-0752-7 (ATS 280,--)
- Bd. 43 **Peter Pernthaler**, Föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken. 1988. ISBN 3-7003-0781-1 (ATS 280,--)
- Bd. 44 **Stefan Huber - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. ISBN 3-7003-0763-2 (ATS 160,-- vergriffen)
- Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik. 1988. ISBN 3-7003-0798-5 (ATS 250,--)

- Bd. 46 **Peter Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich. 1989. ISBN 3-7003-0811-6 (ATS 340,--)
- Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs. 1989. ISBN 3-7003-0848-5 (ATS 290,-)
- Bd. 48 **Wolfgang Bartscher**, EG-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs. 1990. ISBN 3-7003-0864-7 (ATS 290,--, vergriffen)
- Bd. 49 **Fried Esterbauer - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt - Bilanz und Ausblick. 1991. ISBN 3-7003-0907-4 (ATS 330,--)
- Bd. 50 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen. 1991. ISBN 3-7003-0930-9 (ATS 320,--)
- Bd. 51 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Neue Wege der Föderalismusreform. 1992. ISBN 3-7003-0949-X (ATS 320,--)
- Bd. 52 **Bernd-Christian Funk - Joseph Marko - Peter Pernthaler**, Die innerstaatliche Umsetzung der Vergaberichtlinien der EG., 1992. ISBN 3-7003-0974-0 (ATS 230,--)
- Bd. 53 **Peter Pernthaler**, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration. 1992. ISBN 3-7003-0976-7 (ATS 210,--)
- Bd. 54 **Stefan Hammer**, Länderstaatsverträge. Zugleich ein Beitrag zur Selbständigkeit der Länder im Bundesstaat. 1992. ISBN 3-7003-0984-8 (ATS 435,--)
- Bd. 55 **Peter Pernthaler**, Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates. 1992. ISBN 3-7003-0988-0 (ATS 260,--)
- Bd. 56 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1993. ISBN 3-7003-1011-0 (ATS 584,--)
- Bd. 57 **Heinz Schäffer - Harald Stolzlechner** (Herausgeber), Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem. 1993. ISBN 3-7003-1015-3 (ATS 240,--)
- Bd. 58 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Raumordnung - eine europäische Herausforderung. 1994. ISBN 3-7003-1041-2 (ATS 220,--)
- Bd. 59 **Gerhard Thurner**, Der Bundesstaat in der neueren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unter besonderer Berücksichtigung der Kompetenzverteilung. 1994. ISBN 3-7003-1042-0 (ATS 490,--)
- Bd. 60 **Michael Morass**, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union. Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration. 1994. ISBN 3-7003-1048-X (ATS 520,--)
- Bd. 61 **Peter Pernthaler**, Reform der föderalistischen Finanzordnung. 1994. ISBN 3-7003-1075-7 (ATS 320,--)

- Bd. 62 **Karl Weber - Martin Schlag**, Sicherheitspolizei und Föderalismus. Eine Untersuchung über die Organisation der Sicherheitsverwaltung in Österreich, 1995. ISBN 3-7003-1082-X (ATS 320,--)
- Bd. 63 **Peter Bußjäger**, Die Naturschutzkompetenzen der Länder, 1995. ISBN 3-7003-1084-6 (ATS 320,--)
- Bd. 64 **Klaus Eisterer**, Die Schweiz als Partner. Zum eigenständigen Außenhandel der Bundesländer Vorarlberg und Tirol mit der Eidgenossenschaft 1945 - 1947. 1995. ISBN 3-7003-1116-8 (ATS 180,--)
- Bd. 65 **Peter Pernthaler - Georg Lukasser - Irmgard Rath-Kathrein**, Gewerbe - Landwirtschaft - Veranstaltungswesen. Drei Fallstudien zur Abgrenzung der Bundes- und Landeskompentzen im Wirtschafts- und Berufsvertretungsrecht, 1996. ISBN 3-7003-1135-4 (ATS 280,--)
- Bd. 66 **Fritz Staudigl - Renate Fischler** (Herausgeber), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß, 1996. ISBN 3-7003-1162-1 (ATS 185,--)
- Bd. 67 **Karl Weber - Irmgard Rath-Kathrein** (Herausgeber), Neue Wege der Allgemeinen Staatslehre, 1996. ISBN 3-7003-1167-2 (ATS 280,--)
- Bd. 68 **Peter Pernthaler**, Kammern im Bundesstaat. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Gesichtspunkte einer stärkeren Föderalisierung der Kammern in Österreich, 1996. ISBN 3-7003-1170-2 (ATS 226,--)
- Bd. 69 **Fridolin Zanon**, Das 2. Verstaatlichungsgesetz 1947 im Lichte der europäischen rechtlichen Entwicklung, 1996. ISBN 3-7003-1171-0 (ATS 220,--)
- Bd. 70 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus, 1997. ISBN 3-7003-1190-7 (ATS 438,--)
- Bd. 71 **Josef Unterlechner**, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß: Normen - Praxis - Wertung, 1997. ISBN 3-7003-1206-7 (ATS 456,-- vergriffen)
- Bd. 72 **Sigrid Buchsteiner**, Die Verpflichtung der Gebietskörperschaften zur Tragung ihres Aufwandes. Eine Analyse des bundesstaatlichen Kostentragungsgrundsatzes und der Kostenregelungskompetenz, 1998. ISBN 3-7003-1218-0 (ATS 320,--)
- Bd. 73 **Peter Pernthaler/Nicoletta Bucher/Anna Gamper**, Bibliographie zum österreichischen Bundesstaat und Föderalismus 1998. ISBN 3-7003-1224-5 (ATS 380,--)
- Bd. 74 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Das Recht des Wassers in nationaler und internationaler Perspektive, 1998. ISBN 3-7003-1226-1 (ATS 380,--)
- Bd. 75 **Peter Bußjäger**, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen, 1999. ISBN 3-7003-1261-X (ATS 630,--)
- Bd. 76 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder, 1999. ISBN 3-7003-1209-3 (ATS 380,--)

- Bd. 77 **Peter Pernthaler/Helmut Schreiner** (Herausgeber), Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder. 2000. ISBN 3-7003-1320-9 (ATS 298,--).
- Bd. 78 **Andreas Rosner**, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder. 2000. ISBN 3-7003-1321-7 (ATS 560,--).
- Bd. 79 **Karl Weber/Magdalena Pöschl**, Die Haftung der Länder in der mittelbaren Bundesverwaltung. 2000. ISBN 3-7003-1326-8.

SCHRIFTENREIHE VERWALTUNGSRECHT

- Bd. 1 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht I. Das Recht der Grundzusammenlegung, Flurbereinigung und des landwirtschaftlichen Siedlungsverfahrens. 1989. ISBN 3-7003-0809-4 (ATS 360,--)
- Bd. 2 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht II. Das Recht der Einforstungsrechte (Wald- und Weideservituten) und der agrargemeinschaftlichen Grundstücke. 1991. ISBN 3-7003-0922-8 (ATS 280,--, vergriffen)
- Bd. 3 **Peter Pernthaler - Evelyn Maria Stefani**, Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg. Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage von Subsidiarität und Solidarität. 1990. ISBN 3-7003-0860-4 (ATS 270,--)
- Bd. 4 **Günter Reimeir**, Rechtsprobleme der Planung von Einkaufszentren. 1992. ISBN 3-7003-0950-3 (ATS 360,--)
- Bd. 5 **Helmut Schwamberger - Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht III. Bringungsrechte. 1993. ISBN 3-7003-0995-3 (ATS 290,--)
- Bd. 6 **Eugen Kanonier**, Rechtliche Aspekte der Wegefreiheit im Bergland. 1997. ISBN 3-7003-1209-1 (ATS 390,--)

SCHRIFTENREIHE POLITISCHE BILDUNG

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Föderalismus - Bundesstaat - Europäische Union.
25 Grundsätze. 2000. ISBN 3-7003-1324-1 (ATS 148,--).
- Bd. 2 **Peter Bundschuh**, Vergleichende Untersuchung der Organisation und
Funktion der 2. Kammer im föderalen System. 2000. ISBN 3-7003-1327-6

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS

Maria-Theresien-Str. 38 b

A-6020 Innsbruck

Tel. +43/512/574594

Fax +43/512/574594-4

www.foederalismus.at

e-mail: institut@foederalismus.at

Direktor:

Univ.-Prof. Dr. Peter PERNTHALER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Dr. Heinrich Christian MARCKHGOTT, Salzburg

Hofrat Dr. Eduard PAULUS, Salzburg

Hofrat Dr. Ferdinand FABER, Salzburg

Dr. Barbara LEITNER, Salzburg

Landesamtsdirektor Dr. Hermann ARNOLD, Tirol

Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Helmut SCHWAMBERGER, Tirol

Hofrat Univ.Do. Dr. Eberhard LANG, Tirol

Hofrat Dr. Anton GSTÖTTNER, Tirol

Landesamtsdirektor Dr. Werner BRANDTNER, Vorarlberg

Dr. Johannes MÜLLER, Vorarlberg

Univ.Do. Dr. Peter BUSSJÄGER, Vorarlberg

Dr. Harald SCHNEIDER, Vorarlberg

Das Institut für Föderalismus ist eine Einrichtung der Länder Tirol, Vorarlberg und Salzburg. Es befasst sich mit der wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiet des Föderalismus, darüber hinaus will es die Verbreitung und Pflege der Idee des Föderalismus in der Bevölkerung fördern.

Zur Erreichung dieser Ziele gibt das Institut eine Schriftenreihe für wissenschaftliche Veröffentlichungen, einen alljährlichen Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich sowie ein periodisches Mitteilungsblatt heraus, veranstaltet Fachtagungen und unterhält eine Dokumentation zum Thema Föderalismus.

