

Zwei-Kammer-Parlamente in der Europäischen Union

Thomas Groß*

I. Einleitung

Sind Zwei-Kammer-Parlamente ein unzeitgemäßes Überbleibsel des Konstitutionalismus¹ oder sind sie ein wichtiges Element einer gemischten Verfassung²? Führt die Existenz einer zweiten Kammer zu einer undemokratischen Blockade der gewählten Regierungsmehrheit oder bewirkt sie einen begrüßenswerten Zwang zum politischen Kompromiss? Diese Fragen werden nicht nur im Hinblick auf den deutschen Bundesrat diskutiert³, sondern z.B. auch im Rahmen der Reform des britischen House of Lords, die im Jahr 1999 begonnen wurde⁴, in Italien, dessen Senat nach dem Vorbild des Bundesrates in eine Föderalkammer umgewandelt werden soll⁵, oder in Frankreich, dessen Senat in die Kritik geraten ist⁶. Die letzten Fälle, in denen das Zwei-Kammer-System in einem (west)europäischen Staat abgeschafft worden sind, nämlich in Dänemark im Jahr 1953 und in Schweden im Jahr 1969, liegen allerdings bereits einige Zeit zurück. Die überwiegende Zahl der Mitgliedstaaten der Union hat es dagegen beibehalten.

Angesichts der oft geäußerten Kritik ist es bemerkenswert, dass viele Konzepte zur künftigen Struktur der Europäischen Union Vorschläge enthalten, das Europäische Parlament zu einem Zwei-Kammer-Parlament weiterzuentwickeln. In den meisten Modellen ist vorgesehen, den Ministerrat in eine Staatskammer umzuwandeln⁷. Bereits der Entwurf eines Vertrages über die Satzung der Europäischen Ge-

* Prof. Dr., Universität Gießen.

¹ Reinhard, *Geschichte der Staatsgewalt*, 1999, 424.

² Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. I, 2. Aufl. 1984, 735 ff.; H.H. Klein, *ZG* 2002, 297 ff.

³ Vgl. insbesondere Dolzer und Sachs, *VVDStRL* 58 (1999), 7 ff., 39 ff.

⁴ Vgl. Oliver, in: Jowell/Oliver (Hrsg.), *The Changing Constitution*, 4. Aufl. 2000, 261 ff., 276 ff.

⁵ So Berlusconi nach II Sole – 24 Ore v. 19.1.2003, 9.

⁶ Vgl. Rousseau, in: Vrabie (Hrsg.), *Les régimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie*, 2002, 135 ff., 171 f.; Jacqué, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 3. Aufl. 1998, 178; Poncelet, *Le Monde* v. 26.3.2002, 18.

⁷ So etwa die programmatische Rede des Bundesaußenministers Fischer vom 12.5.2000 an der Humboldt-Universität Berlin, www.whi-berlin.de/fischer.htm, Rn. 35; vgl. aus der Literatur z.B. Sandtner, *BayVBl.* 1972, 509 ff., 516; Ress, *GS Geck*, 1989, 625 ff., 684; Thüerer, *VVDStRL* 50 (1991), 97 ff., 131; Arbeitsgruppe "Europäische Verfassung", in: Weidenfeld (Hrsg.), *Wie Europa verfasst sein soll – Materialien zur Politischen Union*, 1991, 27 ff.; B. Wieland, in: Wildenmann (Hrsg.), *Staatswerdung Europas?*, 1992, 429 ff., 455; Seeler, *Die europäische Einigung und das Gleichgewicht der Mächte*, 1992, 69; Möschel, *JZ* 1992, 877 ff., 883; A. Weber, *JZ* 1993, 325 ff., 329; Grams, *Zur Gesetzgebung der Europäischen Union*, 1998, 335 ff.; Schwarze, *DVBl.* 1999, 1677 ff., 1687; Pernice, *JöR* 48 (2000), 205 ff., 225; Piris, *EuR* 2000, 311 ff., 334; Wolf, *PVS*

meinschaft⁸, den eine vom EGVKS-Außenministerrat einberufene Ad-Hoc-Versammlung am 10. März 1953 verabschiedete, sah ein Zwei-Kammer-Parlament vor, wobei die Mitglieder der Völkerkammer in allgemeinen Wahlen, die Mitglieder des Senats dagegen von den nationalen Parlamenten gewählt werden sollten⁹. Auch im Bericht der EGV-Kommission über die Europäische Union vom 26. Juni 1975¹⁰ wurde die Schaffung eines Parlamentes aus zwei Kammern als ein Modell für das künftige institutionelle System vorgeschlagen. Dagegen behielt der Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union des Europäischen Parlaments vom 14. Februar 1984¹¹ das bisherige institutionelle System mit Parlament, Rat und Kommission bei. Im Übrigen sind die grundlegenden Zweifel bekannt, ob die aus den Nationalstaaten bekannten Repräsentationsmodelle überhaupt auf die europäische Ebene übertragen werden können¹². Gänzlich utopisch erscheinen heute noch Vorschläge zur Installation eines Weltparlamentes mit zwei Kammern¹³.

Die folgende verfassungsvergleichende Untersuchung gibt einen Überblick über Zusammensetzung und Kompetenzen der zweiten Kammern in den Mitgliedstaaten der Union. Hieraus können sich auch für die Verfassungsentwicklung in der Union¹⁴ wichtige Erkenntnisse gewinnen lassen, denn auch in diesem Rahmen sollte die rechtspolitische Funktion der Rechtsvergleichung¹⁵ genutzt werden. Nur wenn man den Erfahrungsschatz der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen einbringt, können funktionstaugliche Institutionen auf europäischer Ebene geschaffen werden. Nach einer Bestandsaufnahme der Struktur der Parlamente aller Mitgliedstaaten (II.) werden die Zusammensetzung (III.) und die Kompetenzen (IV.) der zweiten Kammern untersucht. Die Bewertung der Pro- und Contra-Argumente (V.) ist Grundlage für die Stellungnahme zu den Vorschlägen zur Schaffung eines Zwei-Kammer-Parlaments in der Europäischen Union (VI.).

2000, 730 ff., 732 f.; Scholz, ZG 2002, 1 ff., 8; Meyer/Hölscheidt, RuP 2002, 195 ff., 198; weitere Nachweise bei Peters, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 2001, 560, Fn. 254.

⁸ Abgedruckt in: Schwarze/Bieber (Hrsg.), Eine Verfassung für Europa, 1983, 399 ff.

⁹ Ähnlich auch der Verfassungsentwurf der European Constitutional Group von 1993, www.european-constitutional-group.org/pdf/legal_text.pdf; Blair, in: Loth, Entwürfe einer europäischen Verfassung, 2002, 253 ff., 262.

¹⁰ Anm. 8, 462 ff.

¹¹ *Ibid.*, 318 ff.

¹² Vgl. z.B. Grimm, Braucht Europa eine Verfassung?, 1995, 36 ff.; P. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts (HStR), Bd. VII, 1992, § 183, Rn. 53 f.; skeptisch auch v. Simson, in: Schwarze/Bieber (Hrsg.), Eine Verfassung für Europa, 91 ff., 107 f.

¹³ Vgl. dazu die Nachweise bei Volkman, AöR 127 (2002), 575 ff., 578.

¹⁴ Die Beratungen im Verfassungskonvent waren bei Abschluss des Manuskripts noch nicht weit genug fortgeschritten, um berücksichtigt werden zu können.

¹⁵ Vgl. Groß, Die Autonomie der Wissenschaft im europäischen Rechtsvergleich, 1992, 28.

II. Bestandsaufnahme

Die folgende Untersuchung beschränkt sich auf die gegenwärtigen fünfzehn Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Dadurch werden zwar nicht nur mit den Vereinigten Staaten¹⁶ und der Schweiz¹⁷ zwei Staaten mit einer langen Tradition eines (fast) perfekten Bikameralismus, sondern auch die Beitrittsstaaten ausgeklammert, unter denen z.B. Polen, Slowenien und die Tschechische Republik Zwei-Kammer-Parlamente kennen. Diese Beschränkung ist jedoch wegen der Überschaubarkeit des Materials notwendig und aufgrund des Bezuges zur Unionsverfassung auch sachlich gerechtfertigt. Bevor die Institutionen der Staaten mit einem Zwei-Kammer-Parlament (2.) und derjenigen mit einem Ein-Kammer-Parlament (3.), ergänzt um einige historische Hinweise, vorgestellt werden, ist eine Definition des Begriffes "zweite Kammer" erforderlich (1.).

1. Definition

Da der wissenschaftliche Rechtsvergleich nicht auf vorgegebene Definitionen zurückgreifen kann und sich auch nicht unbesehen auf nationale Begrifflichkeiten stützen darf¹⁸, muss zunächst geklärt werden, was für diese Untersuchung unter einer "zweiten Kammer" verstanden wird. Der Begriff wird für jede Körperschaft verwendet, die formal oder funktional Teil des Parlamentes eines Staates ist und insbesondere an der Gesetzgebung mitwirkt, aber nicht wie die hier als "erste Kammer" bezeichnete Volksvertretung aus allgemeinen, direkten und gleichen Wahlen hervorgeht, sondern auf einer mindestens in einem der Wahlgrundsätze abweichenden Legitimationsbasis beruht¹⁹. Entscheidend für die Klassifikation in der Rechtsvergleichung ist nicht die Bezeichnung des Organs in der jeweiligen nationalen Verfassungsordnung²⁰, sondern das Vorliegen der beiden Merkmale, die sich auf die Funktion und die Zusammensetzung beziehen. Zwar ist historisch regelmäßig zunächst die Volksvertretung als "zweite Kammer" bezeichnet worden, doch inzwischen hat sich aufgrund des Legitimationsvorranges der allgemeinen und gleichen Wahlen die Rangfolge umgekehrt, was man auch daran erkennen kann, dass im Text aller Verfassungen, die hier untersucht werden, die Kammer der Volksvertretung vor der anderen Kammer genannt wird²¹. Der Begriff der "Mitwirkung" an

¹⁶ Vgl. dazu Brugger, Einführung in das öffentliche Recht der USA, 2. Aufl. 2001, 32 ff.

¹⁷ Vgl. Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Aufl. 2001, 416 ff.; s.a. Fleiner, FS Maurer, 2001, 67 ff.

¹⁸ Vgl. Groß (Anm. 15), 34; s.a. Trantas, Die Anwendung der Rechtsvergleichung bei der Untersuchung des öffentlichen Rechts, 1998, 77 ff.

¹⁹ Ähnlich Herzog, Allgemeine Staatslehre, 1971, 250 f.

²⁰ Siehe dazu auch Wheare, Legislatures, 1963, 132 f.

²¹ Ebenso die Terminologie bei Karpen (Hrsg.), Role and Function of the Second Chamber, 1999; Grewe/Ruiz Fabri, Droits constitutionnels européens, 1995, Rn. 305, 357 ff.; Schüttemeyer/Sturm, Zparl 1992, 517 ff.; Mastias/Grangé, in: dies. (Hrsg.), Les secondes chambres du parlement en Europe occidentale, 1987, 19 ff.

der Gesetzgebung ist dabei bewusst weit gewählt, um nicht nur die vollständig gleichberechtigte Mitentscheidung, sondern auch andere Formen der Einschaltung in das Gesetzgebungsverfahren zu erfassen, die über reine Konsultationsrechte hinausgehen²². Andererseits muss es sich aber um ein Organ handeln, das durch seine Zusammensetzung eine eigenständige gesellschaftliche Legitimation neben der ersten Kammer besitzt.

Durch diese Kriterien wird die in einigen Staaten bestehende Institution des Staatsrates (Conseil d'Etat) ausgeklammert, obwohl er z.B. nach Art. 39 der französischen Verfassung gegenüber dem Ministerrat ein Recht zur Stellungnahme zu Gesetzentwürfen hat. Ebenso wenig kann ein Gremium wie der französische Wirtschafts- und Sozialrat, der durch Art. 69 ff. der Verfassung eingerichtet wurde, als Teil der Legislative anerkannt werden²³. Die unterstaatliche Ebene muss nicht berücksichtigt werden, da nach der Abschaffung des bayerischen Senats²⁴ durch den Volksentscheid vom 8. Februar 1998 in keinem Mitgliedstaat mehr eine zweite Kammer auf der Ebene einer Untereinheit besteht, anders als etwa in allen US-amerikanischen Bundesstaaten außer Nebraska²⁵.

2. Länder mit Zwei-Kammer-Parlamenten

Neun der fünfzehn aktuellen Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben in diesem weit verstandenen Sinn ein Zwei-Kammer-Parlament: Belgien, Deutschland, Frankreich, Irland, Italien, Niederlande, Österreich, Spanien und das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland. Die dort bestehenden zweiten Kammern werden im Folgenden zunächst mit ihren Namen²⁶ und ihrem historischen Hintergrund dargestellt, bevor in den folgenden Abschnitten III. und IV. eine analytische Untersuchung vorgenommen wird.

Die belgische Verfassung vom 17. Februar 1994, die in Bezug auf die bikamerale Struktur des Parlamentes allerdings seit 1831 unverändert ist²⁷, sieht zwei föderale Kammern vor, deren Mitglieder nach Art. 42 die Nation vertreten. Eine Rangordnung zwischen der Abgeordnetenkammer (Art. 61 ff.) und dem Senat²⁸ (Art. 67 ff.) ergibt sich formal nur aus der Reihenfolge der Nennung im Verfassungstext, inhaltlich aber auch aus einigen Kompetenzen, die nur der Abgeordnetenkammer zustehen. Die Senatoren werden in erster Linie von den föderalen Untergliederungen bestimmt.

²² Ebenso aus der Sicht der vergleichenden Regierungslehre v. B e y m e, in: Bundesrat (Hrsg.), Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft, 1974, 365 ff., 367 f.; s.a. H a n f, Bundesstaat ohne Bundesrat?, 1999, 22 ff. m.w.N.

²³ So auch W h e a r e (Anm. 20), 145.

²⁴ Dazu (apologetisch) B a d u r a, in: Karpen (Anm. 21), 101 ff.

²⁵ W h e a r e (Anm. 20), 132.

²⁶ Zugrundegelegt werden die deutschen Übersetzungen in: Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten, 5. Aufl. 2000.

²⁷ Zur Situation vor der föderalen Reform vgl. B é c a n e, in: Mastias/Grangé (Anm. 21), 145 ff.

²⁸ www.senate.be

Dem deutschen Bundesrat²⁹ ist zwar vom Bundesverfassungsgericht³⁰ die Einordnung als zweite Kammer verweigert worden, doch hat es dabei eine "gleichwertige" Mitwirkung im Gesetzgebungsverfahren zugrundegelegt, was nach der hier verwendeten Definition nicht notwendig ist. Das Grundgesetz vom 23. Mai 1949 ordnet den Bundesrat zwar nicht dem Bundestag als Teil eines Bundesparlamentes zu, sondern regelt seine Stellung in Art. 50 ff. GG selbständig in dem Abschnitt nach den Vorschriften über den Bundestag (Art. 38 ff. GG). Dabei steht es in der Tradition der Reichsverfassungen von 1871 und von 1919, die ebenfalls den Bundesrat bzw. den Reichsrat nicht als Teil eines Gesamtparlamentes verstanden³¹. Das Recht zur Mitwirkung bei der Gesetzgebung des Bundes³² und die eigenständige Legitimation über die Länderregierungen nach Art. 51 GG erfüllen aber die hier zugrundegelegten Kriterien für die Einordnung als zweite Kammer³³.

Das französische Parlament besteht nach Art. 24 der Verfassung der Fünften Republik vom 4. Oktober 1958 aus der Nationalversammlung und dem Senat³⁴, dessen Mitglieder in mittelbarer Wahl gewählt werden. Auch in den Vorgängerverfassungen war überwiegend ein Zwei-Kammer-Parlament vorgesehen³⁵.

In Irland besteht das Nationale Parlament³⁶ nach Art. 15 Abs. 1 Nr. 2 der Verfassung vom 1. Juli 1937 aus dem Präsidenten und zwei Häusern, dem Repräsentantenhaus und dem Senat. Die Mitglieder des Senats werden zum Teil ernannt, zum Teil in einem indirekten Verfahren gewählt. Bereits die erste Verfassung des Freistaates aus dem Jahr 1922 hatte einen Senat vorgesehen, der allerdings 1936 zunächst abgeschafft wurde³⁷.

Das italienische Parlament besteht nach Art. 55 der Verfassung vom 27. Dezember 1947 aus der Abgeordnetenkammer und dem Senat³⁸ der Republik. Der Senat wird auf regionaler Basis direkt gewählt. Bereits das Albertinische Statut von 1848 hatte ein Zwei-Kammer-Parlament vorgesehen. In den Beratungen über die gelten-

²⁹ www.bundesrat.de

³⁰ BVerfGE 37, 363, 380.

³¹ Vgl. z.B. Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, 5. Aufl. 1911 (Neudruck 1964), 236; "Der Bundesrat steht aber zu jeder Art von parlamentarischer Körperschaft im schroffen Gegensatz"; zur Verfassungsdiskussion im Jahr 1918/19 vgl. Graf Kielmannsegg, in: *Bundesrat* (Hrsg.), *Vierzig Jahre Bundesrat*, 1989, 50 ff.

³² Stern (Anm. 2), Bd. II, 1980, 126, weist in diesem Zusammenhang zu Recht darauf hin, dass in Art. 59 II 1 und Art. 122 II GG von "gesetzgebenden Körperschaften" im Plural die Rede ist.

³³ So auch v. Beyme (Anm. 22), 368; Wyduckel, *DÖV* 1989, 181 ff., 182; Grewe/Ruiz Fabri (Anm. 21), Rn. 388; Hanf (Anm. 22), 23; nicht eindeutig H.H. Klein, *AÖR* 108 (1983), 329 ff.; Herzog, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. II, 1987, § 44 Rn. 29; Jekwitz, in: Denninger/Hoffmann-Riem/Schneider/Stein (Hrsg.), *AK-GG*, 3. Aufl., Art. 50 Rn. 2: "Gesetzgebungsorgan im weiteren Sinne"; ohne Begründung als "bicameral system" bezeichnet bei Finer/Bogdanor/Rudden, *Comparing Constitutions*, 1995, 24.

³⁴ www.senat.fr

³⁵ Ziller, *Administrations comparées*, 1993, 99; Grewe/Ruiz Fabri (Anm. 21), Rn. 388.

³⁶ www.irlgov.ie/oireachtas/frame.htm

³⁷ Forde, *Constitutional Law of Ireland*, 1987, 114.

³⁸ www.senato.it

de Verfassung waren nur die Kommunisten für ein Ein-Kammer-System eingetreten³⁹.

Die Verfassung der Niederlande vom 17. Februar 1983 sieht in Art. 51 Abs. 1 vor, dass das Parlament, die Generalstaaten, aus der Zweiten und der Ersten Kammer⁴⁰ besteht, wobei allerdings die Zweite Kammer die Volksvertretung ist, während die Mitglieder der Ersten Kammer nach Art. 55 von den Provinzialstaaten, den Parlamenten der Provinzen, gewählt werden. Dieses Institutionensystem besteht seit 1815⁴¹.

Das österreichische Bundesverfassungs-Gesetz vom 10. November 1920 richtet in Art. 34 Abs. 1 den Bundesrat⁴² als Vertretung der Länder ein. Die entsprechenden Vorschriften folgen denen über den Nationalrat in Art. 24 ff. B-VG. Die Mitglieder des Bundesrates werden nach Art. 35 Abs. 1 S. 1 von den Landtagen, den Parlamenten der Länder, gewählt. Auch der durch die Verfassung von 1867 eingerichtete Reichsrat hatte aus zwei Kammern bestanden, dem seit 1873 direkt gewählten Abgeordnetenhaus und dem Herrenhaus als Vertretung des Adels⁴³.

Das spanische Parlament, die Cortes Generales, besteht gemäß Art. 66 Abs. 1 der Verfassung vom 29. Dezember 1978 aus dem Kongress der Abgeordneten und dem Senat⁴⁴. Der Senat wird in Art. 69 als Kammer der territorialen Repräsentation bezeichnet. Seine Mitglieder werden zum Teil von der Bevölkerung der Provinzen gewählt, zum Teil von den Parlamenten der Autonomen Gemeinschaften bestimmt. Die Verfassung der 2. Republik von 1931 hatte dagegen ein Ein-Kammer-System vorgesehen⁴⁵.

Das englische Parlament tagt seit dem Ende des 14. Jahrhunderts in zwei separaten Kammern⁴⁶, dem Oberhaus (House of Lords⁴⁷) und dem Unterhaus (House of Commons). Die Stellung des Oberhauses im Gesetzgebungsverfahren wurde durch die Parlamentsgesetze von 1911 und 1949 abgeschwächt. Der erste Schritt einer strukturellen Reform durch die Abschaffung der Mitgliedschaft kraft Erbadeles ist durch das Gesetz vom 11. November 1999 erfolgt, doch wurde bisher noch keine Regelung über seine neue Zusammensetzung verabschiedet.

³⁹ Paladín, *Diritto costituzionale*, 3. Aufl. 1998, 284.

⁴⁰ www.eerstekamer.nl

⁴¹ Ziller (Anm. 35), 100.

⁴² www.parlinkom.gv.at

⁴³ Funk, *Einführung in das österreichische Verfassungsrecht*, 8. Aufl. 1995, 44.

⁴⁴ www.senado.es

⁴⁵ Vgl. v. Beyme (Anm. 22), 390.

⁴⁶ Loewenstein, *Staatsrecht und Staatspraxis von Großbritannien*, Bd. 1, 1967, 238.

⁴⁷ www.parliament.uk/about_lords/about_lords.cfm

3. Länder mit Ein-Kammer-Parlamenten

Nur aus einer direkt vom Volk gewählten Kammer bestehende Parlamente kennen heute Dänemark, Finnland, Griechenland, Luxemburg, Portugal und Schweden.

In Dänemark wurde durch die erste moderne Verfassung vom 5. Juni 1849 nach einer Phase der absoluten Monarchie mit dem Rigsdag ein Zwei-Kammer-Parlament eingerichtet⁴⁸. Das *Landsting* wurde jedoch in der neuen Verfassung vom 5. Juni 1953 abgeschafft und das nach § 28 aus einer einzigen Versammlung bestehende Folketing als Parlament eingesetzt. Diese Veränderung wurde mit der Notwendigkeit rascher politischer Entscheidungen und der veralteten indirekten Wahl begründet, während die Gegner der Reform die größere Sicherheit des Zwei-Kammer-Systems gegenüber übereilten Beschlüssen anführten⁴⁹.

In Finnland besteht der Reichstag nach § 24 der Verfassung vom 11. Juni 1999 aus einer Kammer. Bereits § 2 der Verfassung vom 17. Juli 1919, der ersten nach der Erlangung der Unabhängigkeit, sah nur den Reichstag als Volksvertretung vor⁵⁰.

In Griechenland kam es im Laufe der turbulenten Verfassungsgeschichte seit 1822 zu einem mehrfachen Wechsel zwischen beiden Parlamentstypen⁵¹. Das Zwei-Kammer-System der Verfassung von 1844 wurde 1864 aufgehoben, da die Institution des Senats an den Absolutismus erinnere. Seine Wiedereinführung erfolgte erst in der Verfassung von 1927, doch wurde er bereits 1935 im Rahmen des autoritären Systems wieder abgeschafft. Die Verfassung vom 9. Juni 1975 hat in Art. 26 Abs. 1, 51 ff. ein Ein-Kammer-Parlament eingerichtet.

Die Verfassung von Luxemburg vom 17. Oktober 1868 bezeichnet in Art. 50 die Abgeordnetenversammlung als Vertretung des Landes. Eine zweite Kammer gab es zu keiner Zeit⁵², was angesichts der geringen Größe des Staates nicht verwundert. Stattdessen erfüllt der Staatsrat eine wichtige Beratungsfunktion⁵³.

Bereits die autoritäre Verfassung Portugals vom 19. März 1933 kannte mit der Nationalversammlung nur eine Parlamentskammer, doch bestand daneben eine "Korporativversammlung" mit einigem faktischen Gewicht⁵⁴. Die Verfassung vom 2. April 1976 hat in Art. 147 die Versammlung der Republik als einzige parlamentarische Körperschaft eingerichtet.

In Schweden hat sich mit dem Riksdag im Jahr 1435 das erste Parlament auf dem europäischen Kontinent konstituiert, das damals eine Vier-Stände-Kammer war⁵⁵.

⁴⁸ Ring/Olsen-Ring, Einführung in das skandinavische Recht, 1999, Rn. 73; Grewe/Ruiz Fabri (Anm. 21), Rn. 385.

⁴⁹ Himmelstrup, JöR n.F. 4 (1955), 255 ff., 264.

⁵⁰ Erich, JöR 11 (1922), 103 ff., 109.

⁵¹ Zum Folgenden vgl. Daskalakis, JöR 24 (1937), 266 ff.

⁵² Ziller (Anm. 35), 96.

⁵³ Grewe/Ruiz Fabri (Anm. 21), Rn. 392; Grangé, in: Mastias/Grangé (Anm. 21), 467 ff.

⁵⁴ Thomashausen, Verfassung und Verfassungswirklichkeit in Portugal, 1981, 40 ff.; s.a. Tavares de Almeida, in: Karpen (Anm. 21), 123 ff., 127.

Durch das Parlamentsgesetz aus dem Jahr 1866 wurde ein Zwei-Kammer-System geschaffen, wobei die Mitglieder der Ersten Kammer nach einem Zensuswahlrecht von den Stadt- und Provinzialvertretungen bestimmt wurden⁵⁶. Der heute nach Kap. 3 § 1 der Verfassung vom 1. Januar 1975 aus einer Kammer bestehende Reichstag wurde im Jahr 1969 gebildet, weil das Zwei-Kammer-System wegen fehlender Repräsentativität der sich auf die Kommunalwahlen stützenden Ersten Kammer, der Möglichkeit verschiedener Mehrheitsverhältnisse und als unpraktisch kritisiert wurde⁵⁷.

III. Zusammensetzung

Die Arten der Zusammensetzung bzw. der Auswahlverfahren der Mitglieder der zweiten Kammern kann man in drei Grundtypen einteilen. Eine föderale Repräsentation (1.) liegt vor, wenn die Mitglieder der Kammer die Funktion haben, die Gliedstaaten eines Bundesstaates zu vertreten. Als territoriale Repräsentation (2.) wird die Funktion bezeichnet, andere Gebietskörperschaften zu vertreten, die keiner bundesstaatlichen Struktur angehören. Der Begriff der sozialen Repräsentation (3.) erfasst Verfahren, die die Mitglieder der Kammer nicht auf der Grundlage von räumlichen Untereinheiten, sondern aufgrund der Zugehörigkeit zu gesellschaftlichen Gruppen auswählen.

1. Föderale Repräsentation

a) Wahl durch Parlamente der Gliedstaaten

Die Mitglieder des österreichischen Bundesrates werden nach Art. 35 Abs. 1 B-VG von den Landtagen, den Volksvertretungen in den Ländern, für die Dauer ihrer Gesetzgebungsperiode nach dem Grundsatz der Verhältniswahl gewählt. Ihre Zahl bestimmt sich gemäß Art. 34 nach der Bürgerzahl des Landes, zur Zeit sind es 59. Sie sind nach Art. 56 Abs. 1 an keinen Auftrag gebunden, unterliegen also auch keinen Weisungen der Landtage. Die Kammer gilt als stärker durch Parteipolitik als durch Länderinteressen geprägt⁵⁸.

b) Bestellung durch Regierungen der Gliedstaaten

Die Mitglieder des deutschen Bundesrates werden nach Art. 51 Abs. 1 GG von den Regierungen der Bundesländer bestellt und abberufen. Jedes Land hat je nach

⁵⁵ Ring/Olsen-Ring (Anm. 48), Rn. 69.

⁵⁶ *Ibid.*, Rn. 71.

⁵⁷ Hahn, AöR 97 (1972), 31 ff., 46; Werbke, ZaöRV 30 (1970), 46 ff., 74 f.

⁵⁸ Schäffer, in: Karpen (Anm. 21), 25 ff., 34 ff.

Bevölkerungsgröße zwischen drei und sechs Stimmen, die jedoch nur einheitlich abgegeben werden können⁵⁹. Der Bundesrat kennt folglich keine Wahlperioden und keine Fraktionen. Aufgrund der Ergebnisse der Landtagswahlen, die die Grundlage für die Bildung der Landesregierungen sind, wechseln die parteipolitischen Konstellationen öfter, so dass es auch längere Phasen konträrer Mehrheiten in beiden Kammern gab⁶⁰.

c) Gemischtes System

Belgien bezeichnet sich in Art. 1 seiner neuen Verfassung als "Föderalstaat". Trotz gewisser Besonderheiten aufgrund der bipolaren Struktur kann man ihn als Bundesstaat einordnen⁶¹. Die 71 Senatoren setzen sich nach Art. 67 aus sieben verschiedenen Gruppen zusammen. 25 Senatoren werden vom niederländischen und 15 vom französischen Wahlkollegium, d.h. den nach Sprachen aufgeteilten Bevölkerungsgruppen gewählt, jeweils zehn Senatoren von den Räten der Flämischen und der Französischen Gemeinschaft und ein Senator vom Rat der Deutschsprachigen Gemeinschaft aus ihrer Mitte bestimmt, sechs von den anderen niederländisch/flämischen Senatoren und vier von den anderen französischen Senatoren. Mindestens sieben Senatoren müssen ihren Wohnsitz im zweisprachigen Gebiet Brüssel-Hauptstadt haben. Es handelt sich also um eine Kombination einer direkten mit einer indirekten Wahl, die zudem durch ein Kooptationsverfahren ergänzt werden. Mit diesem Verfahren wird angestrebt, übereinstimmende Mehrheiten in beiden Kammern zu sichern, aber auch die Vertretung der Gliedstaaten zu ermöglichen, was jedoch vorrangig die Sprachgemeinschaften betrifft⁶².

2. Territoriale Repräsentation

a) Direkte Wahl

Die 315 Mitglieder des italienischen Senats werden nach Art. 57 der Verfassung auf regionaler Basis gewählt. Keine Region darf weniger als sieben Senatoren haben, außer den kleinen Regionen Molise (zwei) und Aosta-Tal (einer), wobei die Verteilung der Sitze im Verhältnis zur Bevölkerungszahl erfolgt. Dennoch ergibt sich in Bezug auf die kleinen Regionen eine leichte Verzerrung der Repräsentation⁶³. Das Wahlverfahren ist nach Art. 58 die allgemeine und unmittelbare Wahl mit einem gemischten Wahlsystem, ähnlich wie das zur Abgeordnetenkommission, le-

⁵⁹ Zu den sich daraus ergebenden Verfahrensproblemen vgl. BVerfG, NJW 2003, 339.

⁶⁰ Vgl. Posser, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. 1994, § 24 Rn. 108 ff.; H.H. Klein, ZG 2002, 297 ff., 298 ff.

⁶¹ Dazu ausführlich Hanf (Anm. 22), 124 ff.

⁶² *Ibid.*, 121 f.

⁶³ Grangé, in: Mastias/Grangé (Anm. 21), 317 ff., 329.

diglich die Altersgrenzen für das aktive (25 statt 18) und das passive (40 statt 25) liegen höher. Dieser Unterschied hat bisher jedoch nie zu gegensätzlichen Mehrheitsverhältnissen geführt, zumal die Wahlen zu beiden Kammern in der politischen Praxis immer gleichzeitig durchgeführt werden⁶⁴. Außerdem gehören dem Senat fünf vom Präsidenten ernannte Mitglieder sowie die ehemaligen Präsidenten an.

b) Indirekte Wahl

Der französische Senat wird nach Art. 24 Abs. 3 der Verfassung in mittelbarer Wahl gewählt, um die Vertretung der Gebietskörperschaften zu gewährleisten. Ein verfassungsausführendes Gesetz gemäß Art. 25 legt fest, dass er aus 321 Mitgliedern besteht, deren Amtszeit neun Jahre beträgt, wobei alle drei Jahre ein Drittel gewählt wird⁶⁵. Das Wahlkollegium besteht aus Mandatsträgern aus den Gemeinden, Departements, Regionen und Abgeordneten, die in den Departements die Senatoren wählen. Die große Zahl kleiner Gemeinden führt zu einer deutlichen Überrepräsentation des ländlichen Raumes und damit zu einer strukturellen konservativen Mehrheit⁶⁶.

Die Erste Kammer in den Niederlanden besteht nach Art. 51 Abs. 3 der Verfassung aus 75 Mitgliedern, die nach Art. 55 von den Mitgliedern der Provinzialstaaten, den Volksvertretungen der Provinzen, gewählt werden. Ihre Zusammensetzung ist bisher nie stark von der der Zweiten Kammer abgewichen⁶⁷.

c) Gemischtes Verfahren

Der spanische Senat, der in Art. 69 der Verfassung als "Kammer der territorialen Repräsentation" bezeichnet wird, besteht aus zwei Gruppen von Mitgliedern. Die Mehrheit der zur Zeit 259 Senatoren, deren Amtszeit vier Jahre beträgt, wird in allgemeiner und direkter Wahl in den Provinzen gewählt, nämlich unabhängig von der Bevölkerungszahl vier pro Provinz, woraus sich eine Zahl von 208 ergibt. Die übrigen 51 Senatoren werden von den Parlamenten der Autonomen Gemeinschaften gewählt, wobei in diesem Fall die Zahl von der Bevölkerungsgröße abhängig ist. Politisch ergibt sich daraus eine weitgehende Übereinstimmung mit der ersten Kammer, während die Belange der Gliedstaaten eine geringe Rolle spielen⁶⁸. Der Schritt zu einer föderalen Vertretung ist damit bisher nicht vollzogen worden.

⁶⁴ Paladin (Anm. 39), 289, 292.

⁶⁵ Jacqué (Anm. 6), 177.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Akkermans/Goudappel, in: Vrabie (Anm. 6), 283 ff., 295.

⁶⁸ Hanf (Anm. 22), 163; Schüttemeyer/Sturm, ZParl 1992, 517 ff., 528 f.

3. Soziale Repräsentation

a) Adel

Das letzte zumindest übergangsweise noch bestehende Beispiel für eine nicht an demokratischer Wahl, sondern persönlichen Eigenschaften anknüpfende Legitimation ist das britische Oberhaus. Allerdings ist durch die Zwischenlösung von 1999 die Zahl der bisher über 750 Erblords auf 90 von ihnen gewählte Mitglieder reduziert worden. Nach wie vor gibt es die etwa 400 aufgrund eines Gesetzes von 1958 auf Lebenszeit ernannten *peers*, die ihre Legitimation aus der Ernennung durch die Königin beziehen, die allerdings faktisch an die Vorschläge der Regierung gebunden ist, wodurch zumindest eine indirekte demokratische Legitimation besteht⁶⁹. Schließlich sind die beiden Erzbischöfe und die 24 Diözesanbischöfe der Anglikanischen Kirche sowie die Lordrichter Mitglieder *ex officio*. Der Vorschlag einer von der Regierung eingesetzten Kommission sieht eine Mischung von Formen der territorialen und der sozialen Repräsentation vor, wobei auch die Verteilung der Stimmen bei der letzten Unterhauswahl berücksichtigt werden soll⁷⁰. Die Ernennung neuer Mitglieder durch die Krone soll durch eine pluralistische Kommission vorbereitet werden.

b) Berufsstände

Der irische Senat ist als vorrangig berufsständische Kammer konzipiert. Von seinen 60 Mitgliedern werden 43 aus fünf Kandidatenlisten ausgewählt, die die Namen von Personen aus den Bereichen Kultur, Landwirtschaft, abhängige Arbeit, Industrie und Handel sowie öffentliche Verwaltung und Sozialeinrichtungen enthalten. Gewählt werden diese Senatoren von einem Wahlkollegium, das sich aus den Mitgliedern der ersten Kammer, den bisherigen Senatoren sowie Vertretern der Grafschafts- und Stadträte zusammensetzt⁷¹. Aus diesem Wahlverfahren ergibt sich eine starke parteipolitische Ausrichtung⁷². Jeweils drei Mitglieder werden von den beiden Universitäten des Landes gewählt. Die übrigen elf Senatoren werden vom Premierminister ernannt, so dass regelmäßig garantiert ist, dass die Mehrheiten in beiden Kammern übereinstimmen⁷³.

⁶⁹ Vgl. de Smith/Brazier, *Constitutional and Administrative Law*, 8. Aufl. 1998, 298 f.

⁷⁰ Zur Reform vgl. Shell, PL 2000, 193 ff.

⁷¹ Forde (Anm. 37), 116.

⁷² Schüttemeyer/Sturm, ZParl 1992, 517 ff.; Grewe/Ruiz Fabri (Anm. 21), Rn. 360.

⁷³ Forde (Anm. 37), 116.

IV. Kompetenzen

Im Folgenden werden nicht die politischen Funktionen der Parlamente⁷⁴, sondern nur einige zentrale Kompetenzen behandelt, die den zweiten Kammern zumindest in einigen Verfassungen zugewiesen werden, da sich diese konkreten Befugnisse besser für einen breiten Rechtsvergleich eignen. Im Bereich der legislativen Funktionen werden neben der eigentlichen Gesetzgebung (1.) auch die Verfassungsänderung (2.) und die Haushaltsplanung (3.) behandelt. Eine Kreationfunktion gegenüber den anderen Gewalten besteht zum Teil bei der Regierung (4.), zum Teil bei der Justiz (5.).

1. Gesetzgebung

a) Gleichberechtigung

In Italien wird die Gesetzgebung nach Art. 70 der Verfassung von beiden Kammern gemeinsam ausgeübt. Dies bedeutet, dass in jedem Fall beide Kammern einem identischen Text zustimmen müssen⁷⁵. Die Kompromissfindung ist jedoch in der Regel unproblematisch, da das Wahlverfahren übereinstimmende Mehrheiten geradezu garantiert.

In den Niederlanden werden Gesetze nach Art. 81 und 87 der Verfassung von den Generalstaaten erlassen, d.h. ein übereinstimmender Beschluss beider Kammern ist erforderlich. Allerdings kann die Erste Kammer keine Änderungen vornehmen, sondern einem Gesetzesbeschluss der Zweiten Kammer nur entweder zustimmen oder ihn ablehnen⁷⁶. Hierin zeigt sich ein gewisses politisches Übergewicht der Volksvertretung.

b) Vorrang der ersten Kammer

Der belgische Senat hat eine gleichberechtigte Stellung nur in den in Art. 77 der Verfassung festgelegten Materien, die v.a. die Bereiche des föderalen Verhältnisses betreffen, während im Übrigen nach Art. 78 die Abgeordnetenkammer Abänderungsanträge des Senates ablehnen kann⁷⁷.

Der deutsche Bundesrat wirkt nach Art. 77 GG bei allen Gesetzgebungsvorlagen mit, doch ist seine Zustimmung nur in den von der Verfassung ausdrücklich vorgesehenen Fällen erforderlich⁷⁸. In den übrigen Fällen kann der Einspruch des

⁷⁴ Dazu z.B. v. Beyme (Anm. 22), 368 f.; Suski, Das Europäische Parlament, 1996, 99 ff.

⁷⁵ Paladin (Anm. 39), 340.

⁷⁶ Akkermans/Goudappel (Anm. 67), 296.

⁷⁷ Vgl. Hanf (Anm. 22), 118 f.

⁷⁸ In der Praxis sind dies allerdings über 50 % der Gesetze, vgl. die Angaben bei Krebs, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Bd. 2, 5. Aufl. 2001, 918.

Bundesrates vom Bundestag überstimmt werden. Bei gegensätzlichen politischen Mehrheiten kommt dem Vermittlungsausschuss nach Art. 77 Abs. 2 GG eine große Bedeutung zu.

Der französische Senat berät Gesetze nach Art. 45 der Verfassung zwar grundsätzlich gleichberechtigt mit der Nationalversammlung. Gelangen beide Kammern jedoch auch in einer gemischten Kommission zu keiner Einigung, kann die Regierung der Nationalversammlung das Recht zur endgültigen Beschlussfassung übertragen. Bei verfassungsausführenden Gesetzen (*lois organiques*) muss nach Art. 46 die endgültige Entscheidung in der Nationalversammlung mit absoluter Mehrheit getroffen werden.

Der irische Senat kann nach Art. 23 der Verfassung Gesetzesbeschlüsse des Repräsentantenhauses, bei denen keine Einigkeit hergestellt werden kann, für maximal 90 Tage aufhalten, doch sind Meinungsverschiedenheiten aufgrund der Zusammensetzung ohnehin sehr selten. In eiligen Fällen kann die Frist nach Art. 24 der Verfassung sogar verkürzt werden.

Der österreichische Bundesrat hat nach Art. 42 B-VG das Recht, gegen jeden Gesetzesbeschluss des Nationalrates Einspruch zu erheben, doch kann dieser seinen ursprünglichen Beschluss mit absoluter Mehrheit bestätigen und dadurch den Einspruch zurückweisen. Der reale politische Einfluss des Bundesrats ist deshalb eher gering⁷⁹.

Der spanische Senat kann nach Art. 90 der Verfassung im Bereich der einfachen Gesetzgebung ein suspensives Veto einlegen oder Änderungsanträge stellen, doch kann er in allen Fällen vom Kongress überstimmt werden.

Das britische Oberhaus kann vom Unterhaus beschlossene Gesetze nach den Parlamentsgesetzen von 1911 und 1949 nur noch maximal ein Jahr aufhalten, es hat also lediglich ein suspensives Veto. Von dem Verfahren zur Überwindung des Widerstandes des Oberhauses wird allerdings nur selten Gebrauch gemacht, da aufgrund einer Verfassungskonvention⁸⁰, die vor einer Wahl angekündigten Ziele der Mehrheit im Unterhaus zu respektieren, regelmäßig eine Einigung erzielt wird⁸¹.

2. Verfassungsänderung

a) Gleichberechtigung

Verfassungsänderungen erfolgen nach Art. 195 der belgischen Verfassung durch beide Kammern, in denen jeweils eine Zwei-Drittel-Mehrheit erzielt werden muss, wobei vor der Abstimmung eine Neuwahl durchgeführt werden muss.

⁷⁹ Schäffer, in: Karpen (Anm. 21), 25 ff., 25 f.

⁸⁰ Vgl. dazu McEldowney, Public Law, 2. Aufl. 1998, 112 ff.

⁸¹ McEldowney (Anm. 80), 59; de Smith/Brazier (Anm. 69), 306 f.; Wheeler-Booth, in: Karpen (Anm. 21), 69 ff., 73.

Verfassungsänderungen benötigen in Deutschland nach Art. 79 Abs. 2 GG in jedem Fall eine Zwei-Drittel-Mehrheit in beiden Kammern.

In Frankreich bedarf eine Verfassungsänderung nach Art. 89 der Verfassung eines übereinstimmenden Beschlusses beider Kammern des Parlaments, der entweder durch einen Volksentscheid oder durch eine Drei-Fünftel-Mehrheit in dem als Kongress zusammentretenden Gesamtparlament bestätigt werden muss, um in Kraft zu treten.

Art. 138 der italienischen Verfassung schreibt für verfassungsändernde Gesetze zwei aufeinanderfolgende Beschlüsse beider Kammern im Abstand von mindestens drei Monaten vor, wobei in der zweiten Abstimmung eine absolute Mehrheit der Mitglieder beider Kammern erforderlich ist. Wird keine Zwei-Drittel-Mehrheit erzielt, ist zusätzlich ein Volksentscheid möglich, falls eine entsprechende Initiative von einem Fünftel der Mitglieder einer Kammer, 500 000 Wählern oder fünf Regionalräten ergriffen wird.

In den Niederlanden bedarf eine Verfassungsänderung nach Art. 137 der Verfassung zunächst einer einfachen Mehrheit in beiden Kammern, wonach die Zweite Kammer aufgelöst wird. Nach den Neuwahlen muss die Änderung von beiden Kammern mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit angenommen werden.

In Österreich bedürfen Verfassungsgesetze nach Art. 44 Abs. 2 B-VG der Zustimmung einer Zwei-Drittel-Mehrheit in beiden Kammern. Ein Drittel der Mitglieder einer der beiden Kammern kann zusätzlich eine Volksabstimmung verlangen, im Fall einer Gesamtänderung der Verfassung ist diese sogar obligatorisch.

Nach Art. 167 der spanischen Verfassung müssen Verfassungsänderungen in beiden Kammern mit einer Drei-Fünftel-Mehrheit beschlossen werden, wobei jedoch bei fehlender Einigung auch eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Kongress und eine absolute Mehrheit im Senat zur Annahme ausreichen. Ein Zehntel der Mitglieder einer der beiden Kammern kann eine Volksabstimmung herbeiführen.

b) Vorrang der ersten Kammer

In Irland gelten für Verfassungsänderungen nach Art. 46 der Verfassung die Bestimmungen über das Gesetzgebungsverfahren, so dass der Senat nur ein aufschiebendes Veto hat. Zusätzlich ist obligatorisch eine Volksabstimmung erforderlich.

3. Haushalt

a) Gleichberechtigung

Nach Art. 81 der italienischen Verfassung gilt auch für die Haushaltspläne, dass sie von beiden Kammern gebilligt werden müssen.

In den Niederlanden wird der Haushalt nach Art. 105 Abs. 1 durch Gesetz festgestellt, d.h. durch übereinstimmenden Beschluss beider Kammern.

Die Verabschiedung des Haushaltsplanes obliegt nach Art. 134 der spanischen Verfassung beiden Parlamentskammern, die gleichberechtigt entscheiden⁸².

b) Vorrang der ersten Kammer

Nach Art. 110 Abs. 3 GG erhält der deutsche Bundesrat den Regierungsentwurf des Haushaltsgesetzes zur Stellungnahme. Das Recht zur Verabschiedung steht jedoch allein dem Bundestag zu, da es sich um ein Einspruchsgesetz handelt⁸³.

Für das Haushaltsgesetz schreibt in Frankreich Art. 47 der Verfassung das gleiche Verfahren wie für verfassungsausführende Gesetze vor, d.h. der Senat entscheidet mit, kann aber im Fall eines Konfliktes von der absoluten Mehrheit der ersten Kammer überstimmt werden.

In Irland werden Finanzgesetze, zu denen auch der Haushalt zählt, nach Art. 21 der Verfassung nur vom Repräsentantenhaus beschlossen. Der Senat kann lediglich Empfehlungen abgeben.

Finanzgesetze, die vom Unterhaus beschlossen wurden, werden dem britischen Oberhaus vorgelegt, doch kann es ihr Inkrafttreten im Fall von Meinungsverschiedenheiten nur um einen Monat aufhalten⁸⁴.

c) Keine Mitwirkung

Nach Art. 74 Nr. 3 und 174 der belgischen Verfassung werden die Haushaltspläne allein von der Abgeordnetenkommission verabschiedet. Der Senat wird nicht einmal angehört.

Art. 42 Abs. 5 B-VG sieht vor, dass dem österreichischen Bundesrat bei den Bundesfinanzgesetzen keine Mitwirkung zusteht.

4. Regierungsbildung

a) Mitwirkung

Der einzige Mitgliedstaat in der Europäischen Union, in dem beide Kammern Einfluss auf die Regierungsbildung haben, ist Italien. Nach Art. 94 der Verfassung bedarf die Regierung des Vertrauens der beiden Kammern. Somit kann auch die zweite Kammer durch Verweigerung bzw. Entzug des Vertrauens eine Regierung stürzen.

⁸² Hanf (Anm. 22), 161.

⁸³ BVerfGE 70, 324, 361.

⁸⁴ Vgl. McElDowney (Anm. 81), 58 f.

b) Keine Mitwirkung

Die belgische Föderalregierung ist nach Art. 96 und 100 der Verfassung allein vom Vertrauen der Abgeordnetenkammer abhängig und nur ihr gegenüber verantwortlich.

Der deutsche Bundeskanzler wird nach Art. 63 GG allein vom Bundestag gewählt. Auch über ein Misstrauensvotum oder eine Vertrauensfrage stimmt nach Art. 67 f. GG nur der Bundestag ab.

Der französische Premierminister wird nach Art. 8 der Verfassung vom Präsidenten ernannt, doch ist die Regierung nach Art. 49 f. vom Vertrauen der Nationalversammlung abhängig. Der Senat kann lediglich nach Art. 49 Abs. 4 über eine Regierungserklärung abstimmen, doch ist eine Ablehnung kein Rücktrittsgrund für die Regierung⁸⁵.

Nach Art. 13 der irischen Verfassung wird der Premierminister vom Präsidenten auf Vorschlag des Repräsentantenhauses ernannt, bei den übrigen Regierungsgliedern ist eine vorherige Zustimmung erforderlich. Auch die Verantwortlichkeit der Regierung besteht nach Art. 28 Abs. 1 der Verfassung nur gegenüber der ersten Kammer.

Die Mitglieder der niederländischen Regierung werden nach Art. 43 der Verfassung durch königlichen Erlass ernannt und entlassen. Eine ausdrückliche Regelung über ihr Verhältnis zum Parlament fehlt, doch besteht in der Praxis die Notwendigkeit einer politischen Unterstützung durch eine Mehrheit in der Zweiten Kammer⁸⁶.

Die österreichische Bundesregierung ist nach Art. 74 B-VG vom Vertrauen des Nationalrates abhängig und nach Art. 76 Abs. 1 auch nur diesem gegenüber verantwortlich.

Art. 99 der spanischen Verfassung legt fest, dass die Regierung nur des Vertrauens des Kongresses bedarf.

Nach einer britischen Verfassungskonvention bedarf der von der Königin zu ernennende Premierminister des Vertrauens des Unterhauses⁸⁷, nicht aber des Oberhauses.

5. Personalentscheidungen im Bereich der Justiz

a) Wahlrechte

Art. 151 § 2 der belgischen Verfassung sieht vor, dass ein Teil der Mitglieder des Hohen Justizrates, der an Personal- und Disziplinarangelegenheiten der Justiz mitwirkt, vom Senat ernannt wird. Eine Mitwirkung an der Besetzung des Schiedsho-

⁸⁵ Jacqué (Anm. 6), 191.

⁸⁶ Grewe/Ruiz Fabri (Anm. 21), Rn. 422.

⁸⁷ McEldowney (Anm. 81), 87 f.

fes, einer Art Verfassungsgericht⁸⁸, ist in der Verfassung nicht abgesichert, da seine Zusammensetzung nach Art. 142 durch Gesetz bestimmt wird.

Der deutsche Bundesrat wählt nach Art. 94 Abs. 1 S. 2 GG die Hälfte der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichtes. Dagegen werden die Mitglieder des Richterwahlausschusses nach Art. 96 Abs. 2 GG ausschließlich vom Bundestag bestimmt.

Der Präsident des Senates ernennt nach Art. 56 Abs. 1 der französischen Verfassung drei von neun Mitgliedern des Verfassungsrates und nach Art. 65 Abs. 3 ein Mitglied des Obersten Rates des Richterstandes, der personalpolitische und disziplinarische Befugnisse hat⁸⁹. Die Kammer selbst hat dadurch allerdings nur ein indirektes Auswahlrecht.

Das italienische Parlament wählt nach Art. 104 Abs. 4 der Verfassung in gemeinsamer Sitzung beider Kammern ein Drittel der Mitglieder des Obersten Rates der Richterschaft⁹⁰ und nach Art. 135 Abs. 1 ein Drittel der Richter des Verfassungsgerichtes. Der Senat wirkt also lediglich als (kleinerer) Teil des Plenums mit.

Der österreichische Bundesrat hat nach Art. 147 Abs. 2 B-VG das Recht, dem Bundespräsidenten drei von vierzehn Mitgliedern des Verfassungsgerichtshofes vorzuschlagen.

Nach Art. 122 Abs. 3 der spanischen Verfassung schlägt der Senat dem König vier der zwanzig Mitglieder des Generalrates der rechtsprechenden Gewalt, der die Justiz leitet, vor. Ebenso hat er ein Auswahlrecht für vier der zwölf Mitglieder des Verfassungsgerichtes, wobei eine Drei-Fünftel-Mehrheit erforderlich ist.

c) Keine Wahlrechte

Der irische Senat hat keine verfassungsrechtlich abgesicherten Rechte zur Mitwirkung an der Auswahl von Mitgliedern der Justiz.

In den Niederlanden hat nach Art. 118 Abs. 1 der Verfassung nur die Zweite Kammer das Recht, Mitglieder des Hohen Rates, des obersten Gerichtes der Niederlande, vorzuschlagen.

Das britische Oberhaus ist zwar auch das Oberste Gericht des Landes, doch wird diese Funktion nur von den bis zu elf Lordrichtern (Lords of Appeal in Ordinary) ausgeübt, die von der Regierung ausgewählt werden⁹¹.

V. Bewertung

Unter den derzeit fünfzehn Mitgliedstaaten der Europäischen Union kennt nur Italien einen perfekten Bikameralismus⁹². Die Gleichberechtigung beider Kam-

⁸⁸ Vgl. Delpérée, in: Vrabie (Anm. 6), 73 ff., 88: "justice constitutionnelle".

⁸⁹ Vgl. Groß, Die Verwaltung, Beiheft 5, 2002, 217 ff., 225 f.

⁹⁰ Zu seiner Rolle bei der Selbstverwaltung der Justiz vgl. Groß, *ibid.*, 217 ff., 224 f. m.w.N.

⁹¹ McEldowney (Anm. 81), 157.

mern des Parlaments ist offensichtlich eng damit verbunden, dass die nur geringfügigen Unterschiede bei den Wahlverfahren zu keinen wesentlichen Unterschieden bei der demokratischen Legitimation führen. Dies korrespondiert mit der Tatsache, dass es noch nie gegensätzliche politische Mehrheiten in beiden Kammern gegeben hat. In allen anderen Ländern sind die Unterschiede zwischen den beiden Kammern signifikanter. Einerseits hat die zweite Kammer eine geringere Kompetenzfülle, andererseits werden ihre Mitglieder in mehr oder wenig deutlich abweichenden Verfahren ausgewählt. Die Legitimität einer solchen zweiten Parlamentskammer, die nicht aus allgemeinen und gleichen Wahlen hervorgeht, aber neben der Volksvertretung Einfluss auf die Gesetzgebung und oft auch auf andere zentrale politische Entscheidungen hat, ist fragwürdig. Schon die Aussage, dass in Bundesstaaten die zweite Kammer der Repräsentation der Gliedstaaten dient⁹³, lässt sich nicht uneingeschränkt für alle föderalen Staaten verifizieren⁹⁴. Erst recht sind in einem Einheitsstaat Einschränkungen der Befugnisse der volksgewählten Kammer eine Abweichung von einem Idealbild demokratischer Repräsentation, die in verfassungspolitischen Diskussionen regelmäßig als einer Rechtfertigung bedürftig angesehen wurde⁹⁵.

Im Folgenden werden zunächst die Argumente für die Einrichtung einer zweiten Kammer aufgelistet (1.), bevor die gegensätzliche Auffassung zu Wort kommt (2.), der eine Stellungnahme folgt (3.).

1. Vorteile

Die Argumente, die in verschiedenen Ländern wie in vergleichenden Untersuchungen für die Einrichtung einer zweiten Parlamentskammer angeführt werden, folgen drei zentralen Linien: die Funktion als Gegengewicht zur demokratischen Mehrheitsherrschaft, die Funktion als Instrument zur Verbesserung der Qualität der Gesetzgebung und die Funktion als Repräsentant der Vielfalt der Gesellschaft des Landes.

Historisch liegen die Wurzeln des Zwei-Kammer-Systems in den meisten Ländern im Gegensatz zwischen Adels- und Volksherrschaft⁹⁶. Nachdem sich die Legitimität des demokratischen Repräsentationsprinzips in der Form der zeitlich befristeten Mehrheitsregierung entweder evolutionär wie in Großbritannien oder revolutionär wie in Frankreich durchgesetzt hatte, blieb häufig nichtsdestotrotz das Bedürfnis nach einer Korrekturmöglichkeit, einem retardierenden Moment gegen-

⁹² Paladin (Anm. 39), 287, s.a. Ciriello, in: Vrabie (Anm. 6), 252 ff., 263.

⁹³ Finer/Bogdanor/Rudden (Anm. 33), 58; Schüttemeyer/Sturm, ZParl 1992, 517 ff., 525; s.a. Grewe/Ruiz Fabri (Anm. 21), Rn. 377.

⁹⁴ Hanf (Anm. 22), 179 f.

⁹⁵ Grewe/Ruiz Fabri (Anm. 21), Rn. 377.

⁹⁶ v. Beyme (Anm. 22), 387; s.a. Schüttemeyer/Sturm, ZParl 1992, 517 ff., 517: "institutionalisierte Kompromisse zwischen alten und neuen Legitimationsüberzeugungen"; ausführlich Mastias/Grangé (Anm. 21), 39 ff.

über der Volksvertretung, die als jedenfalls gelegentlich zu ungestüm, der öffentlichen Meinung zu stark ausgeliefert angesehen wird⁹⁷. In Frankreich und Belgien wird deshalb im Fall des Senates von einer Kammer des "Nachdenkens" (*chambre de réflexion*) gesprochen⁹⁸. Im italienischen Verfassungsrecht wird die Funktion der zweiten Kammer als "Abkühlung" (*raffreddamento*) beschrieben⁹⁹. Auch für die Mitwirkung des deutschen Bundesrates an der Bundesgesetzgebung wird der dadurch entstehende Kompromisszwang als eine wesentliche Rechtfertigung angesehen¹⁰⁰.

Als weiterer Grund wird angeführt, dass durch die Einschaltung eines zweiten Gremiums die Qualität der Rechtsetzung verbessert werden kann, da dadurch eine sorgfältigere Beratung ermöglicht wird¹⁰¹. Mit diesem Argument wurde noch vor kurzem die Nützlichkeit des britischen Oberhauses in seiner bisherigen Zusammensetzung festgestellt¹⁰². Für den deutschen Bundesrat wird angeführt, dass die administrative Kompetenz der Länder Mängel bei der Gesetzgebung vermeiden hilft¹⁰³. Eine empirische Validierung dieses Arguments ist allerdings kaum möglich.

Schließlich wird den zweiten Kammern die Funktion zugeschrieben, als Ausdruck gesellschaftlicher Vielfalt Teilinteressen zu vertreten, die in der Volksvertretung keinen ausreichenden Raum erhalten¹⁰⁴. In den bundesstaatlichen Verfassungen sind dies die Interessen der Gliedstaaten, so wie etwa der deutsche Bundesrat relativ effektiv als Vertreter von Länderinteressen fungiert¹⁰⁵. Im System der territorialen Repräsentation nicht-föderaler Verfassungen sollen die Interessen kommunaler Verwaltungseinheiten im weitesten Sinne wahrgenommen werden. Das ständische Repräsentationsprinzip ist dagegen heute weitgehend obsolet, wie die Reform des britischen Oberhauses und die starke parteipolitische Dominanz im irischen Senat zeigen¹⁰⁶. Auch in den beiden anderen Spielarten ist allerdings die Tendenz, gesellschaftliche Pluralität durch Parteiorientierung zu kanalisieren, mehr oder weniger dominant.

⁹⁷ Finer/Bogdanor/Rudden (Anm. 33), 59; Schwarz-Liebermann von Wahlen-dorf, in: Karpen (Anm. 21), 17 ff., 22.

⁹⁸ Mastias (Anm. 21), 215 ff., 228; Delpérée (Anm. 88), 83.

⁹⁹ Paladin (Anm. 39), 286.

¹⁰⁰ Sachs, VVDStRL 58 (1999), 39 ff., 59 f.; Grewe/Ruiz Fabri (Anm. 21), Rn. 379; Mastias/Grangé (Anm. 21), 86; s.a. Schüttemeyer/Sturm, ZParl 1992, 517 ff., 519 f.

¹⁰¹ Finer/Bogdanor/Rudden (Anm. 33), 59; Wheare (Anm. 20), 140; Grewe/Ruiz Fabri (Anm. 21), Rn. 380.

¹⁰² de Smith/Brazier (Anm. 69), 303.

¹⁰³ So z.B. Maurer, Staatsrecht I, 2. Aufl. 2001, § 16 Rn. 40; H.H. Klein, ZG 2002, 297 ff., 307.

¹⁰⁴ Grewe/Ruiz Fabri (Anm. 21), Rn. 380; Mastias/Grangé (Anm. 21), 94 f.

¹⁰⁵ Schüttemeyer/Sturm, ZParl 1992, 517 ff., 530.

¹⁰⁶ *Ibid.*, 517 ff., 524.

2. Nachteile

Die gegen die Institution einer zweiten Kammer sprechenden Argumente lassen sich in zwei Kernpunkten zusammenfassen: die Verfälschung der demokratischen Repräsentation und die Verzögerung des Entscheidungsprozesses.

Alle zweiten Kammern haben aufgrund der Verfahren zur Auswahl ihrer Mitglieder eine geringere demokratische Legitimität als die ersten Kammern, wobei die Unterschiede im Fall des italienischen Senates am geringsten, aber doch vorhanden sind¹⁰⁷. Es wäre illusionär zu glauben, dass eine zweite Kammer, auch wenn bei ihrer Zusammensetzung die persönliche Eignung, der Sachverstand oder die Vertretung von Teilinteressen bestimmend sein sollen, unabhängig von parteipolitischen Zwängen handeln würde. Die Mitwirkung an gesetzgeberischen Entscheidungen von zentraler Bedeutung wird immer einen Trend zur Ausrichtung an den gesellschaftlichen Hauptströmungen begründen und deshalb die Mitglieder dem Einfluss der Parteien aussetzen¹⁰⁸. Wenn man sich dieser realistischen Erkenntnis stellt, kann man jedoch der Frage nicht ausweichen, wieso eine nicht aus allgemeinen und gleichen Wahlen hervorgegangene Versammlung das Recht haben soll, die von der legitimen Volksvertretung gefassten Beschlüsse zu verhindern oder zumindest zu verzögern und zu modifizieren. Wenn direkte Wahlen der Legislative durch das Volk ein unverzichtbares Element jeder demokratischen Verfassungsordnung sind, worüber jedenfalls in Europa heute kein Dissens besteht, so ist die Mitwirkung einer zweiten Kammer immer eine potentielle Verfälschung des Volkswillens. Eine vollständig gleichartige Legitimation wäre dagegen offensichtlich unsinnig¹⁰⁹.

Aufgrund der abweichenden Legitimationsmechanismen und häufig längeren Abstände zwischen den Zeitpunkten, zu denen die Mitglieder gewählt werden, sind zweite Kammern tendenziell konservativer¹¹⁰. Obwohl dies nicht notwendig einen unmittelbaren Niederschlag in der parteipolitischen Zusammensetzung haben muss, fällt auf, dass etwa der Senat in Frankreich zu jeder Zeit während der Fünften Republik eine konservative Mehrheit hatte¹¹¹, im britischen Oberhaus die Konservativen immer zumindest eine relative Mehrheit besaßen¹¹² und auch im deutschen Bundesrat die von konservativen Regierungen geführten Länder deutlich längere Zeitperioden in der Mehrheit waren als sozialdemokratisch geführte, auch im Vergleich zur Lage im Bundestag¹¹³. Insbesondere im Fall einer territorialen Repräsentation findet meist eine Bevorzugung ländlicher Gebiete statt, wodurch Parteien der Linken regelmäßig benachteiligt werden¹¹⁴.

¹⁰⁷ Grewe/Ruiz Fabri (Anm. 21), Rn. 358.

¹⁰⁸ Wheare (Anm. 20), 133.

¹⁰⁹ Wheare, *ibid.*, 134; Jacqué (Anm. 6), 177; v. Beyme (Anm. 22), 371.

¹¹⁰ Wheare (Anm. 20), 141 f.; v. Beyme (Anm. 22), 388 ff.

¹¹¹ Schüttemeyer/Sturm, ZParl 1992, 517 ff., 530; Duprat, in: Karpen (Anm. 21), 81 ff., 85.

¹¹² McEldowney (Anm. 81), 63; Schüttemeyer/Sturm, ZParl 1992, 517 ff., 521.

¹¹³ Wagschal, ZParl 2001, 861 ff., 871.

Die Einschaltung einer zweiten Kammer verlangsamt andererseits notwendig die Entscheidungsverfahren, insbesondere bei ihrer wichtigsten Kompetenz, der Gesetzgebung. Ein Text muss nicht nur ein zweites Beratungsverfahren durchlaufen, sondern in einigen Ländern oft auch noch ein Konzertationsverfahren, in dem beide Kammern einen Kompromiss finden sollen. Auch soweit die zweite Kammer nur ein suspensives Veto hat, letztlich also keine inhaltliche "Verfälschung" der Beschlüsse der Volksvertretung erfolgt, verzögert ihre Einschaltung die Umsetzung politischer Vorhaben. Dies führt etwa in Deutschland dazu, dass der Terminkalender des Bundesrates ein wesentlicher Faktor dafür ist, wie schnell aktuelle Ziele der Regierungsmehrheit in geltende Gesetze umgewandelt werden können.

3. Stellungnahme

Das Problem der Bewertung der Pro- und Contra-Argumente wirft die Frage auf, wie die hierfür erforderlichen Maßstäbe gewonnen werden können. Die Methode der wertenden Rechtsvergleichung, die normative Entscheidungen im Wege mehr oder weniger freier individueller Rechtsschöpfung findet, stößt wegen ihrer fehlenden Legitimation auf durchgreifende Bedenken¹¹⁵. In diesem Fall gibt es jedoch zumindest durch Art. 6 II EUV ein Mandat zur Gewinnung allgemeiner Rechtsgrundsätze aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten. Für die Staatsorganisation nennt dagegen Art. 6 I EUV nur den Grundsatz der Demokratie, dessen Konkretisierung problematisch ist.

Die einzige Rechtssphäre, in der man sonst nach gemeinsamen übergeordneten Maßstäben suchen könnte, ist das Völkerrecht. Insbesondere im Bereich der Menschenrechte gibt es nicht nur eine Vielzahl von bindenden internationalen Konventionen, sondern auch einen Kernbestand von Normen, die inzwischen bereits zum *ius cogens* zu rechnen sind¹¹⁶. Im Bereich der Staatsorganisation fehlt es dagegen weitgehend an vertraglichen Vereinbarungen. Erst recht muss man mit der Annahme zwingender völkerrechtlicher Normen, über die ein zumindest annähernder Konsens besteht, sehr zurückhaltend sein. Eine über das allgemeine Gebot der Ermöglichung demokratischer Mitwirkung hinausgehende Richtlinie für die Ausgestaltung nationaler Parlamente ist dem geltenden internationalen Recht nicht zu entnehmen¹¹⁷.

Deshalb muss sich ein einzelner Wissenschaftler sehr zurückhalten, politische Entscheidungen im Rahmen einer Verfassungsgebung, die entweder durch Volksabstimmungen oder durch gewählte Versammlungen getroffen worden sind, zu bewerten. Wenn die Verfassungsvergleichung sich kein politisches Mandat anmaßen

¹¹⁴ Wheare (Anm. 20), 142; s.a. zu Spanien Subra de Biesses, in: Mastias/Grangé (Anm. 21), 185 ff., 203 f.

¹¹⁵ Vgl. bereits Groß (Anm. 15), 163 f.; s.a. Trantas (Anm. 18), 53 f.

¹¹⁶ K. Ipsen, Völkerrecht, 4. Aufl. 1999, § 50 Rn. 11.

¹¹⁷ Dazu Heintze, in: Ipsen (Anm. 116), § 50 Rn. 11; kritisch zu ideologischen Varianten Marks, *The Riddle of all Constitutions*, 2000, 30 ff.

will, kann sie nur die in den Texten und der Verfassungspraxis aufgefundenen Wertungen offen legen sowie Gemeinsamkeiten und Unterschiede herausarbeiten. Folglich muss aus wissenschaftlicher Sicht eine eindeutige Stellungnahme letztlich verweigert werden. Es hat sich vielmehr gezeigt, dass es sehr verschiedene Modelle der Gestaltung nationaler Parlamente gibt. Insbesondere gibt es kein einheitliches institutionelles Konzept zweiter Kammern¹¹⁸, sondern eine große Bandbreite zwischen fast identischen Verdoppelungen der Volksvertretung wie im Fall des italienischen Senats bis hin zu demokratisch kaum oder nur doppelt indirekt legitimierten Kammern mit deutlich zurückgesetzten Kompetenzen wie dem britischen Oberhaus in der bisherigen Form oder dem deutschen Bundesrat.

Auffällig ist allerdings, dass der einzige Fall eines egalitären Bikameralismus in Italien mit einer fast gleichartigen Legitimation beider Kammern verbunden ist, so dass es bisher niemals zu konträren parteipolitischen Konstellationen gekommen ist. Für alle anderen Fälle gilt der Grundsatz, dass die zweite Kammer weniger Macht hat als die erste¹¹⁹. Man kann also zumindest die Tendenzaussage treffen, dass der Umfang der Kompetenzen einer zweiten Kammer, insbesondere in den politisch zentralen Bereichen der Gesetzgebung und der Regierungsbildung mit dem Ausmaß ihrer demokratischen Legitimation korreliert. Dies gilt auch für föderale Verfassungen, in denen die Existenz der zweiten Kammer aber aufgrund der größeren Heterogenität der Länder stärker in der politischen Kultur verankert ist¹²⁰.

VI. Schlussfolgerungen für die Unionsverfassung

Ob man die Europäische Union¹²¹ bereits heute als Bundesstaat klassifizieren kann, ist umstritten¹²². Im Folgenden werden jedoch die staatstheoretischen Grundsatzfragen, die häufig ideologiebeladen bzw. – vornehmer formuliert – von Vorverständnissen geprägt sind¹²³, außer Acht gelassen. Auch die verschiedenartigen Vorstellungen über Voraussetzungen und ergänzende Instrumente einer Demokratisierung der Union können hier nicht näher thematisiert werden, auch wenn klar ist, dass Institutionen allein keine lebendige Demokratie garantieren¹²⁴. Viel-

¹¹⁸ So auch Mastias/Grangé (Anm. 21), 31.

¹¹⁹ Wheare (Anm. 20), 134.

¹²⁰ Grewe/Ruiz Fabri (Anm. 21), Rn. 380.

¹²¹ Im Folgenden wird nicht zwischen der EU und den beiden Gemeinschaften EGV und EAG differenziert, sondern der Begriff Union für beide Ebenen verwendet

¹²² Vgl. dazu z.B. A. Weber, JZ 1993, 325 ff.; Grams (Anm. 7), 7 ff.; Peters (Anm. 5), 179 ff.

¹²³ Vgl. zusammenfassend Groß, Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation, 1999, 345 ff., sowie zuletzt die ausführlichen Analysen von Peters (Anm. 7), 93 ff., und Volkmann, AöR 127 (2002), 575 ff.

¹²⁴ Vgl. dazu z.B. Höreth, Die Europäische Union im Legitimationstrilemma, 1999, 28 ff.; Lemke, KJ 1999, 1 ff.; Lübbe-Wolff, VVDStRL 60 (2001), 246 ff.; Eichener, Das Entscheidungssystem der Europäischen Union, 2000, 353 ff.; de Schutter, ELJ 2002, 198 ff.; Hochwieser, Legitimität kraft Verfassung, 2002, 69 ff.

mehr konzentriert sich die Analyse auf das Organisationsstatut der Union und die Funktionen ihrer Organe. Bei einer solchen institutionenbezogenen Betrachtungsweise findet man sehr viel deutlichere Parallelen zu föderalen Strukturen als zu allen Formen internationaler Organisationen. Insbesondere gilt dies für die Funktion der Normsetzung, der für die hier untersuchten parlamentarischen Gremien zentrale Bedeutung zukommt, denn die Rechtsetzung auf europäischer Ebene und die Gesetzgebung auf nationaler Ebene sind mit guten Gründen als vergleichbar anzusehen¹²⁵. Die stetige Aufwertung des Parlaments in den vergangenen drei Jahrzehnten belegt eine klare Tendenz, die Vertiefung der Integration mit einer Annäherung an institutionelle Strukturen des Nationalstaats zu verbinden.

Unter dieser Prämisse soll die Fragestellung untersucht werden, ob bereits die jetzige Struktur mit Rat und Parlament als bikamerales System verstanden werden kann (1.), oder ob sie zumindest zu einem solchen weiterentwickelt werden könnte (2.).

1. Die gegenwärtige Verfassung

Ein großer Teil der unmittelbar auf die Verträge gestützten Rechtsakte, insbesondere der Richtlinien, wird inzwischen in einem der beiden Verfahren der Mitentscheidung nach Art. 251 EGV oder der Zusammenarbeit nach Art. 252 EGV erlassen¹²⁶. Auch der Haushaltsplan kommt im Verfahren des Art. 272 EGV in Kooperation zwischen Rat und Parlament zustande. Da man zudem die Kommission aufgrund ihrer vorrangig exekutiven Funktion mit einer nationalen Regierung gleichsetzen kann¹²⁷, sind die nach dem neuen Verfahren des Art. 214 Abs. 2 EGV aufgrund des Vertrages von Nizza dem Rat, der nunmehr die Regierungen der Mitgliedstaaten bei der Benennung der Kandidaten abgelöst hat, und dem Parlament zustehenden Funktionen bei der Einsetzung einer neuen Kommission ebenfalls als Parallele zu nennen¹²⁸.

Dagegen ist das Recht zur Auswahl der Richter des Gerichtshofes und des Gerichtes erster Instanz nach Art. 223 f. EGV bei den Regierungen der Mitgliedstaaten verblieben, so dass weder Rat noch Parlament beteiligt sind. Auch in dem der Verfassungsänderung entsprechenden Verfahren der Vertragsänderung nach Art. 48 EUV haben nach wie vor weder Rat noch Parlament inhaltliche Mitentscheidungsrechte, ein wesentlicher Unterschied zu allen nationalen Verfassungen.

Damit stehen sowohl dem Rat als auch dem Parlament Befugnisse in drei der oben unter IV. genannten Kompetenzbereiche nationaler Parlamente zu. Wenn man allerdings das jedenfalls qualitative Übergewicht des Rates im Bereich der

¹²⁵ Grams (Anm. 7), 64 ff. m.w.N.

¹²⁶ Vgl. v. Bogdandy/Bast/Arndt, ZaöRV 62 (2002), 78 ff., 139.

¹²⁷ Ähnlich Höreth (Anm. 124), 195.

¹²⁸ Vgl. Pache/Schorkopf, NJW 2001, 1377 ff., 1378 f.; Georgopoulos/Lefevre, RTDE 2001, 597 ff.

Rechtsetzung berücksichtigt, dann muss man für die Unionsorgane aufgrund dieser Betrachtung sogar zu dem Ergebnis kommen, dass im Gegensatz zu allen nationalen Verfassungen der Rat und nicht das Parlament die dominierende Kammer ist. Es gehört auch nach den jüngsten Vertragsänderungen zu den charakteristischen Merkmalen der Unionsverfassung, dass dem exekutiv geprägten Organ der Vorrang gegenüber dem direkt gewählten Parlament zukommt¹²⁹.

Nach der hier zugrundegelegten Definition kann jedoch nur ein aus allgemeinen, direkten und gleichen Wahlen hervorgehendes Organ als erste Kammer klassifiziert werden (vgl. II.1.). Dies trifft allein für das Europäische Parlament zu, seit die ersten Direktwahlen im Jahr 1979 durchgeführt wurden, sofern man dem v.a. im Fall Luxemburgs verzerrten Stimmgewicht¹³⁰ und der nach wie vor fehlenden Vereinheitlichung des Wahlrechtes¹³¹ keine ausschlaggebende Bedeutung beimisst. Wenn man nämlich die Befugnisse im Mitentscheidungsverfahren, bei der Haushaltsaufstellung und bei der Einsetzung der Kommission betrachtet, so ist schon heute ein kompetenzieller Mindeststandard erreicht, der es rechtfertigt, das Europäische Parlament nicht nur dem Titel, sondern auch der Funktion nach als parlamentarisches Organ anzuerkennen¹³². Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat dem Europäischen Parlament nach dem Vertrag von Maastricht eine entscheidende Rolle im Rechtsetzungsverfahren der Europäischen Gemeinschaft zuerkannt und es als Hauptorgan der demokratischen Kontrolle und der politischen Verantwortlichkeit im System der Europäischen Gemeinschaft bezeichnet, so dass es als gesetzgebende Körperschaft im Sinne von Art. 3 des Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention qualifiziert werden müsse¹³³.

Unter dieser Prämisse spricht eine kompetenzbezogene Betrachtungsweise aber nicht dagegen, den Rat bereits in der jetzigen Struktur funktional als zweite Kammer zu qualifizieren¹³⁴. Dass die Organe in Art. 7 EGV nebeneinander genannt sind und Parlament und Rat nicht einem gemeinsamen parlamentarischen Organ zugeordnet sind, ist aufgrund der hier gewählten funktionalen Kriterien irrelevant, zumal auch der deutsche und der österreichische Bundesrat in der Verfassung nicht ausdrücklich als Parlamentsteile bezeichnet werden. Zwar gibt es in den Mitgliedstaaten keinen Fall, in dem eine zweite Kammer mehr Befugnisse hat als die erste,

¹²⁹ Höreth (Anm. 124), 49, 192 f.

¹³⁰ Vgl. Wolf, PVS 2000, 730 ff., 736 ff.; relativierend z.B. Grams (Anm. 7), 328 f.; Schoo, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2000, Art. 190 EGVV Rn. 15.

¹³¹ Dazu Stentzel, Integrationsziel Parteiendemokratie, 2002, 253 ff., zu möglichen Änderungen vgl. dort 398 ff.; Lenz, Ein einheitliches Verfahren für die Wahl des Europäischen Parlaments, 1995, 19 ff.

¹³² Kluth, Die demokratische Legitimation der Europäischen Union, 1995, 78; Lavranos, KJ 1999, 426 ff., 427; zurückhaltender Suski (Anm. 74), 184: "... in weiten Bereichen ... nach wie vor unterentwickelt"; Grams (Anm. 7), 187: Mitentscheidungsverfahren als "Einstieg in die Auswertung des EP zum 'echten' Parlament"; Lübke-Wolff, VVDStRL 60 (2001), 246 ff., 264: "... Ausbau ... zu einem vollwertigen demokratischen Repräsentationsorgan zu fordern ...".

¹³³ EGVMR, NJW 1999, 3107.

¹³⁴ McLaughlin, in: Karpen (Anm. 21), 167 ff., 168; ebenso wohl auch Bleckmann, JZ 2001, 53 ff., 56.

doch ist dies kein strukturell notwendiges Merkmal¹³⁵. Aufgrund seiner Zusammensetzung aus Vertretern der Mitgliedstaaten kann man den Rat ohne weiteres dem Modell der föderalen Repräsentation zuordnen. Insbesondere die Parallelen zum deutschen Bundesrat drängen sich auf, der ebenfalls aus Mitgliedern der Regierungen der Gliedstaaten besteht und ein System der Stimmengewichtung kennt.

Allerdings ist der Rat sehr viel weniger als alle nationalen Kammern durch parteipolitische Konstellationen geprägt¹³⁶. Auch wenn die Sitzungen meist hinter verschlossenen Türen stattfinden¹³⁷, dominiert offensichtlich nach wie vor eine intergouvernementale Verhandlungskultur, die an der Durchsetzung nationaler Interessen orientiert ist. Diese Funktionsweise, nicht aber die institutionelle Stellung als solche, ist letztlich das entscheidende Argument dagegen, den Rat im bestehenden institutionellen System als parlamentarisches Organ einzuordnen. Dies ist allerdings nur aus der Realanalyse, nicht aus den normativen Grundlagen abzuleiten. Möglicherweise werden sich hier bereits durch die Erweiterung der Zahl der Mitgliedstaaten Änderungen ergeben.

2. Die künftige Verfassung

Die Zahl der Vorschläge zur institutionellen Weiterentwicklung der Europäischen Union ist inzwischen unüberschaubar groß¹³⁸. Im Folgenden werden einige Modelle eines künftigen Zwei-Kammer-Parlamentes vorgestellt und auf der Grundlage der verfassungsvergleichenden Erkenntnisse beurteilt. Als Leitlinie wird dabei von einer schrittweisen Weiterentwicklung der Institutionen ausgegangen, wie sie der bisherigen Geschichte der europäischen Integration entspricht.

a) Zusammensetzung

Die bisherigen Vorschläge zur Einrichtung eines Zwei-Kammer-Parlamentes in der Union enthalten drei verschiedene Verfahren zur Bestimmung der Mitglieder der zweiten Kammer, d.h. dem nicht aus allgemeinen, direkten und gleichen Wahlen hervorgehenden Repräsentationsorgan. Die Auswahl soll entweder durch die Regierungen der Mitgliedstaaten, durch ihre Parlamente oder durch die Bevölkerung erfolgen.

Das insbesondere in Deutschland populärste Modell sieht vor, den Rat in seiner bisherigen Form zur zweiten Kammer zu erklären¹³⁹, womit insbesondere eine Beseitigung der Rechtssetzungsverfahren gemeint ist, in denen bisher das Parlament

¹³⁵ Vgl. auch die Stellung des Senats in den USA, der bei Personalentscheidungen und der Zustimmung zu internationalen Verträgen allein zuständig ist.

¹³⁶ Vgl. Stentzel (Anm. 131), 240 ff.

¹³⁷ Kritisch Kahl, ZG 1996, 224 ff., 230 ff.

¹³⁸ Vgl. zuletzt die Zusammenstellung bei Loth (Anm. 9), 49 ff.

¹³⁹ Vgl. die Nachweise in Anm. 7.

nicht gleichwertig mitwirken konnte. Nach wie vor würden dann die Regierungen der Mitgliedstaaten Minister in den Rat entsenden, die weisungsunterworfen sind¹⁴⁰. Zur Frage, ob eine Stimmengewichtung beibehalten wird, verhalten sich die meisten Vorschläge nicht explizit¹⁴¹, doch läge dies in der Logik einer behutsamen Weiterentwicklung.

Nach einem zweiten Modell sollen die Mitglieder von den nationalen Parlamenten gewählt werden¹⁴². Bemerkenswert ist, dass dies dem ursprünglichen Konzept der Versammlung nach Art. 137 ff. EWGV entspricht. In diesem Fall würden also die parteipolitischen Konstellationen der jeweiligen Volksvertretungen widergespiegelt, jedoch ein freies Mandat der Abgeordneten der zweiten Kammer bestehen. Auch hierfür müsste eine Gewichtung der Zahl der Abgeordneten für jeden Mitgliedstaat erfolgen.

Ein drittes, soweit ersichtlich vereinzelt gebliebenes Modell sieht vor, dass die Mitglieder der zweiten Kammer als territoriale Vertretung in jedem Mitgliedstaat direkt gewählt werden sollen¹⁴³. Aus dem Verweis auf das amerikanische Vorbild ist zu entnehmen, dass hierbei wohl an eine gleiche Zahl von Vertretern für jeden Mitgliedstaat gedacht ist.

Alle drei Vorschläge sind in der hier zugrundegelegten Klassifikation dem Typus der föderalen Repräsentation zuzuordnen, da jeweils die Mitgliedstaaten und keine territorialen Untergliederungen oder sozialen Gruppen als Basis gewählt werden. Dies erklärt sich nicht nur damit, dass die künftige Struktur einer europäischen Verfassung nicht anders als bundesstaatlich vorstellbar ist. Die beiden anderen in den Mitgliedstaaten vorgefundenen Repräsentationstypen sind zudem bereits bisher in den Institutionen der Union wiederzufinden, nämlich im Ausschuss der Regionen und im schon seit Gründung der Gemeinschaften bestehenden Wirtschafts- und Sozialausschuss. Da beide Gremien jedoch ausschließlich beratend mitwirken, können sie nicht als Parlamentskammern qualifiziert werden.

Der erste Vorschlag entspricht dem deutschen Ratsmodell, das auf nationaler Ebene allerdings einzigartig ist. Der zweite Vorschlag hat eine Parallele im österreichischen Bundesrat, während der dritte Vorschlag neben dem amerikanischen Senat auch den schweizerischen Ständerat zum Vorbild hat, in den Mitgliedstaaten der Union aber keine Entsprechung findet. Im Sinne der hier favorisierten evolutiven Weiterentwicklung der europäischen Verfassungsstrukturen kommt nur der erste Vorschlag in Frage, der die bisherigen Organe beibehält, die Machtverteilung aber an aus den nationalen Verfassungen bekannte Strukturen angleicht. Eine Ausschäl-

¹⁴⁰ Zur von Art. 203 EGV eröffneten Möglichkeit, Minister eines Gliedstaates zu entsenden, vgl. Hix, in: Schwarze (Anm. 130), Art. 203 EGVV Rn. 6.

¹⁴¹ Für "one state – one vote" Wolf, PVS 2000, 730 ff., 733; für eine vermittelnde Lösung Grams (Anm. 7), 338; unklar Pernice, JÖR 48 (2000), 205 ff., der auf S. 225 eine "weitgehende Gleichstellung aller Staaten" für folgerichtig, auf S. 226 dagegen "grundsätzlich keine Veränderung der Stimmengewichtung" für nötig hält.

¹⁴² Vgl. Anm. 8 f.; s.a. Pöhle, ZParl 1993, 49 ff., 56; kritisch z.B. Huber, VVDStRL 60 (2001), 194 ff., 239.

¹⁴³ Zürn, PVS 1996, 27 ff., 50; kritisch Höreth (Anm. 124), 264.

tung der nationalen Regierungen aus dem Rechtsetzungsprozess der Union würde einen zu starken Bruch mit der supranationalen Ordnung bedeuten¹⁴⁴. Deshalb sollte die Zusammensetzung des Rates beibehalten werden, wobei hier zur strittigen Frage der Stimmengewichtung bei der qualifizierten Mehrheit nicht Stellung genommen werden soll¹⁴⁵.

b) Befugnisse

Die meisten Vorschläge zur Einrichtung eines Zwei-Kammer-Parlamentes enthalten keine im einzelnen ausgearbeiteten Vorschläge zu den Kompetenzen der beiden Kammern. Ohne auf alle Details einzugehen, sollen im Folgenden die sich aus dem Verfassungsvergleich ergebenden Optionen im Hinblick darauf überprüft werden, ob sie auf ein europäisches Institutionensystem, in dem der Ministerrat zu einer Staatenkammer des Parlaments umgeformt wird, übertragbar sind. Dabei wird ebenfalls von einer schrittweisen Verfassungsentwicklung mit möglichst großer Kontinuität zur bestehenden Kompetenzverteilung ausgegangen.

Während in den nationalen Verfassungsordnungen die zweiten Kammern im Rahmen der Gesetzgebung überwiegend eine nachrangige Stellung haben, hat in der Union bisher der Rat eine dominierende Stellung. Deshalb kommt als nächster Schritt zur Annäherung an die üblichen demokratischen Strukturen nur eine Gleichberechtigung mit der Volksvertretung in Frage. Schon darin läge eine wesentliche Aufwertung des Europäischen Parlamentes gegenüber dem jetzigen Zustand.

Für Verfassungsänderungen ist auf nationaler Ebene mit nur einer Ausnahme die Zustimmung beider Kammern erforderlich. Im hier behandelten Kontext wäre zunächst Voraussetzung, dass eine künftige europäische Verfassung ihre Änderung dem bisherigen Verfahren des ratifizierungsbedürftigen Vertrages entzieht und den Organen der Union überträgt. Würde dieser Schritt gegangen, müsste allerdings das auch Art. 23 GG zugrundeliegende Konzept, dass die Europäische Union nur begrenzte übertragene Hoheitsrechte ausübt, aufgegeben werden. Unter dieser Prämisse bietet es sich auch hierfür an, eine doppelte Legitimation durch beide Kammern, in denen qualifizierte Mehrheiten erreicht werden müssten, vorzusehen.

Das Verfahren zur Verabschiedung von Haushaltsplänen kennt in den Mitgliedstaaten alle Varianten von der Zustimmungspflicht bis zur Nichtbefassung der zweiten Kammer. Jedenfalls solange die Finanzierung der Union überwiegend aus nationalen Quellen erfolgt¹⁴⁶, wird man auch für diesen Kompetenzbereich eine Zustimmung der Vertretung der Mitgliedstaaten für erforderlich halten.

Nur das in der Legitimationsstruktur fast egalitäre Zwei-Kammer-System Italiens kennt eine Beteiligung der zweiten Kammer an der Investitur der Regierung,

¹⁴⁴ Ähnlich Grams (Anm. 7), 336.

¹⁴⁵ Vgl. zur Situation nach dem Vertrag von Nizza Hatje, EuR 2001, 143 ff., 156 ff.; Favret, RTDE 2001, 271 ff., 278 ff.

¹⁴⁶ Vgl. zur Frage einer Steuerhoheit der Union J. Wieland, ZRP 2002, 503 ff. m.w.N.

in allen anderen Fällen ist dies eine klare Prerogative der Volksvertretung. Im Rahmen der europäischen Verfassungsentwicklung wäre es aber wohl voreilig, die bereits in mehreren Etappen erfolgte Stärkung der Rolle des Parlaments bei der Einsetzung und Kontrolle der Kommission¹⁴⁷ durch eine Ausschaltung des Rates zu radikalisieren. Zumindest das Vorschlagsrecht für ihre Mitglieder sollte bei der Vertretung der Mitgliedstaaten bleiben.

In einigen, aber nicht allen Mitgliedstaaten hat die zweite Kammer das Recht, Mitglieder eines obersten Justizverwaltungsgremiums oder eines Verfassungsgerichts auszuwählen. Würde der Gerichtshof in der Union zu einem Verfassungsgericht weiterentwickelt¹⁴⁸, so böte es sich an, beide Kammern eines künftigen Parlaments an der Auswahl der Richter zu beteiligen.

VII. Zusammenfassung

Neun der fünfzehn Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben neben der aus allgemeinen, direkten und gleichen Wahlen hervorgehenden Volksvertretung eine zweite Kammer mit parlamentarischen Funktionen eingerichtet. Nach ihrer Zusammensetzung dient sie entweder der föderalen, der territorialen oder der sozialen Repräsentation. Neben dem charakteristischen Recht zur Mitwirkung an der Gesetzgebung ist sie in fast allen Fällen auch an Verfassungsänderungen beteiligt, während ihr Kompetenzen bei der Haushaltsverabschiedung, der Regierungsbildung und der Besetzung hoher Justizämter nur in einigen Verfassungen zugewiesen wurden. Ihre retardierende Funktion ist aufgrund der geringeren demokratischen Legitimation ambivalent zu beurteilen.

Falls der Weg zu einer föderativen europäischen Verfassung beschritten wird, ist die Umwandlung des Ministerrates in eine zweite Parlamentskammer (Staatenkammer) die naheliegendste Option der institutionellen Reform. Als Kompromiss zwischen der ursprünglich dominierenden national-exekutiven und der zunehmend wichtiger werdenden europäisch-parlamentarischen Legitimation bietet sich eine weitgehende Gleichberechtigung beider Kammern an.

Summary¹⁴⁹

Two-Chamber Parliaments in the European Union

Nine out of fifteen member states of the European Union have added a second chamber with parliamentary functions to the first chamber, representing the people, of their legislative branches. Representation in the second chamber can be classified as federal, territorial or social. In addition to being involved in the legislative

¹⁴⁷ Vgl. Magonette, ELJ 2001, 292 ff.

¹⁴⁸ So z.B. B. Wieland (Anm. 7), 456; s.a. Rossi, RTDE 2002, 27 ff., 42 ff.

¹⁴⁹ Summary by the author.

process, in most cases the second chamber also participates in the procedure of adopting constitutional amendments. Depending on the country, second chambers are competent to discuss the budget, to form the government or to choose members of important judicial bodies. Because the democratic legitimacy of second chambers is inferior, their retarding and balancing function is ambivalent. Should a federal European constitution be adopted, the transformation of the Council of Ministers into a second chamber of parliament is a pragmatic option of institutional reform. To preserve legitimacy of legislative acts of the European Parliament, an equality of both chambers is recommended.

