

# DANTE HARO REYES

## Die Rolle zweiter Kammern in Bundesstaaten

Eine rechtsvergleichende Untersuchung am Beispiel Deutschlands, der Vereinigten Staaten von Amerika und der Vereinigten Mexikanischen Staaten



Juristische Reihe **TENEA** / [www.Jurawelt.com](http://www.Jurawelt.com) Bd. 45



# TENEA



**Dante Jaime Haro Reyes**, wurde am 28. Juli 1968 in Guadalajara, Mexiko geboren.

Studium:

Jurastudium an der juristischen Fakultät der Universität Guadalajara (1986–1991), Aufbaustudium am Fachbereich Jura der Universität Guadalajara (Magister Artium) (1996–1998); Magister Legum (LL.M.) an der juristischen Fakultät der Universität Heidelberg (1999–2000); Promotion (Fach: Rechtswissenschaft) an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg (2000–2003).

Lehrtätigkeit:

Ordentlicher Lehrauftrag für Arbeitsrecht, Sozioökonomische Entwicklung des Staates, Verwaltungsrecht an der SEMS der Universität Guadalajara (1992–1998). Dozent für Verfassungsrecht an der juristischen Fakultät der Universität Guadalajara (1996–1998).

Die Dissertation behandelt eine für föderalistische Staaten charakteristische Institution, die zweite Kammer, über die die in den Gesamtstaat integrierten Einzelstaaten von der gliedstaatlichen Ebene aus Bundespolitik betreiben und auch kontrollieren. Die Dissertation ist im Kernpunkt komparativ, indem sie zwei wichtige und repräsentative Beispiele als Ausgangspunkt nimmt, den deutschen Bundesrat und den US-amerikanischen Senat, dann aber den mexikanischen Senat dazunimmt, der dem Autor als mexikanischer Staatsbürger besonders am Herzen liegt; in diesem Dreiervergleich lassen sich dann Vorteile und Nachteile gut herausarbeiten. Die rechtsvergleichende Perspektive bringt es mit sich, dass bestimmte, ansonsten stärker betonte Dimensionen von föderalistischen Arbeiten, vor allem die historische Entstehung des konkreten Staates und Detailprobleme behandelt werden. Das lässt sich nicht vermeiden und soll durch den rechtsvergleichenden Blick ausgeglichen werden. Die Arbeit schließt vom Allgemeinen aufs Besondere. Die Zusammenfassung zieht das komparative und rechtspolitische Fazit der Arbeit, die durch mehrere Schaubilder abgeschlossen wird.

TENEA



**Tenea** (ἡ Τενέα), Dorf im Gebiet von Korinth an einem der Wege in die → Argolis, etwas s. des h. Chiliomodi. Sehr geringe Reste. Kult des Apollon Teneates. T. galt im Alt. sprichwörtl. als glücklich, wohl wegen der Kleinheit [...]  
Aus: K. Ziegler, W. Sontheimer u. H. Gärtner (eds.): *Der Kleine Pauly*. Lexikon der Antike. Bd. 5, Sp. 585. München (Deutscher Taschenbuch Verlag), 1979.

**DANTE HARO REYES**

**Die Rolle zweiter Kammern in Bundesstaaten**

*Eine rechtsvergleichende Untersuchung am Beispiel  
Deutschlands, der Vereinigten Staaten von Amerika  
und der Vereinigten Mexikanischen Staaten*

**TENEA**

---

---



Dante Haro Reyes:

Die Rolle zweiter Kammern in Bundesstaaten  
*Eine rechtsvergleichende Untersuchung am Beispiel  
Deutschlands, der Vereinigten Staaten von Amerika  
und der Vereinigten Mexikanischen Staaten*

(Juristische Reihe TЕНEA/www.jurawelt.com; Bd. 45)

Zugleich Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg  
Dissertation 2003

© TЕНEA Verlag für Medien  
Berlin 2003

Alle Rechte vorbehalten. All rights reserved.

Digitaldruck und Bindung:

Digital-Print-Service · 10119 Berlin

Umschlaggestaltung: nach Roland Angst, München

TЕНEA-Graphik: Walter Raabe, Berlin

Printed in Germany 2003

ISBN 3-86504-018-7

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im April 2003 abgeschlossen und im Sommersemester 2003 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg als Dissertation angenommen. Das Rigurosum fand am 13. Juni 2003 statt.

Viele Personen haben zu dem Entstehen dieser Arbeit beigetragen, denen ich, auch insoweit sie hier nicht namentlich erwähnt sind, mein Dank aussprechen möchte. Mein erster Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Winfried Brugger, der sich meines Forschungsvorhabens annahm und es durch seine exzellente Betreuung wesentlich förderte.

Finanziell unterstützt wurde diese Arbeit durch ein Stipendium (beca-crédito) des Rates für Wissenschaft und Technologie der mexikanischen Regierung – CONACYT – (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología) in Kooperation mit dem Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD).

Der Universität von Guadalajara/Mexiko möchte ich dafür danken, dass sie mich für die Dauer meiner Forschungen in den USA und Deutschland von meinen Dozentenaufgaben freigestellt hat und mir nach meiner Rückkehr nach Mexiko einen neuen Lehrauftrag erteilen wird.

Am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg habe ich hervorragende Arbeitsmöglichkeiten vorgefunden und stets freundliche Unterstützung erhalten.

Besonderen Dank möchte ich an dieser Stelle meinem Freund, Herrn Assessor jur. Wolfgang Böttger, für seine konstruktive Kritik und die geduldige Besprechung von Übersetzungsfragen aussprechen.

Neben dem Gedenken an meine Eltern, Herrn Jaime Haro Rodríguez und Frau Consuelo Reyes de Haro, sei daher ihnen diese Arbeit zum bescheidenen Dank gewidmet.

Nichts zuletzt bin ich auch meiner Frau Adriana Galicia Solis zu Dank verpflichtet. Sie hat mich während meines Forschungsaufenthaltes in Heidelberg so oft und solange besucht, wie es einzurichten war, dabei meine langen Aufenthalte in der Bibliothek ertragen und mir durch vielfältige Unterstützung (ihre Kochkünste inbegriffen) den glücklichen Abschluss der vorliegenden Arbeit ermöglicht.





# Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis .....	I
Abkürzungsverzeichnis .....	VI
<b>Einleitung</b> .....	1
Aufgabenstellung .....	1
I.    Ausgangspunkt .....	1
II.   Abgrenzung des Problemkreises .....	2
III.  Untersuchungsmethode .....	4
<b>Erstes Kapitel: Das Zweikammersystem</b> .....	7
§ 1    Erklärung des Begriffs Zweikammersystem .....	7
I.    Zum Terminus „zweite Kammer“ .....	7
II.   Bikameralismus oder Zweikammersystem .....	9
§ 2    Arten und Typologie des Zweikammersystems .....	10
I.    Das Zweikammersystem im Einheits- und im Bundesstaat .....	10
II.   Typologie des Zweikammersystems .....	11
III.  Das echte und das unechte Zweikammersystem .....	12
§ 3    Ursprung, Sinn und Aufgabe des Zweikammersystems .....	13
I.    Ursprung des Zweikammersystems .....	13
II.   Sinn und Aufgabe des Zweikammersystems .....	15
§ 4    Wesen einer zweiten Kammer .....	18
I.    Die allgemeinen Aufgaben einer zweiten Kammer und die gegen ihre Existenz gerichtete Kritik .....	18
II.   Gleiche oder ungleiche Vertretung der Einzelstaaten in der zweiten Kammer .....	24
<b>Zweites Kapitel: Die zweiten Kammern und die Bundesstaatstheorien</b> .....	29
§ 5    Bundesstaat .....	29
I.    Bundesstaatsbegriff .....	29
II.   Bundesstaat als Staatsform .....	30
III.  Bundesstaat als rechtliche Form des Föderalismus .....	31
§ 6    Methoden und Aufgaben der Bundesstaatstheorien .....	33
§ 7    Stellung des föderativen Organs und die Bundesstaatstheorien .....	35
I.    Historische Entwicklung der Bundesstaatstheorien und ihre Bedeutung für die Stellung der zweiten Kammer als föderatives Organ .....	35
II.   Die besondere Bedeutung einer zweiten Kammer in gegenwärtigen Bundesstaatstheorien .....	38
<b>Drittes Kapitel: Historische Gründe für die Etablierung der zweiten Kammer</b> ..	42
§ 8    Die historischen Grundlagen des deutschen Bundesrates .....	42
I.    Die Föderation der Fürsten .....	42
II.   Der Deutsche Bund und die Reichsverfassungspläne der Frankfurter Paulskirche 1848/49 .....	43
III.  Die Verfassungen des Norddeutschen Bundes von 1867 und des Deutschen Reiches von 1871 .....	45
IV.  Die Verfassung der Weimarer Republik von 1919 .....	47
V.    Die Bundesratsdiskussion 1948/49 im Rahmen des Entwurfs des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland .....	49

§ 9	Die historische Entwicklung des amerikanischen Senates .....	52
	I. Die Unabhängigkeit der dreizehn Kolonien im Jahre 1776 .....	52
	II. Konföderationskongress .....	54
	III. Die Föderalisten auf der <i>Constitutional Convention</i> in Philadelphia von 1787 .....	55
	IV. Die Verfassungsänderung von 1913 schafft die Legitimationsbasis des Senates.....	60
§ 10	Die historischen Grundlagen des mexikanischen Senates .....	61
	I. Die Unabhängigkeit Mexikos im Jahre 1821 .....	61
	II. Die Bundesverfassung von 1824 schafft einen Bundesstaat mit zweiter Kammer .....	67
	III. Die Abschaffung des Bundesstaates und die Einführung des Zentral- staates, unter Beibehaltung des Senates, durch die Verfassung von 1836	69
	IV. Wiedereinführung des Bundesstaates, bei gleichzeitiger Abschaffung des Senates durch die Verfassung von 1857 .....	70
	V. Die Wiedereinführung des Zweikammersystems im Jahre 1874.....	70
	VI. Die Bundesverfassung von 1917.....	72
	VII. Die Verfassungsänderungen von 1996.....	73
	<b>Viertes Kapitel: Status der zweiten Kammer .....</b>	<b>75</b>
§ 11	Der deutsche Bundesrat .....	75
	I. Der Bundesrat als Bundesorgan .....	75
	II. Der Bundesrat als Vertretung der Länder .....	77
	III. Status des Bundesrats im politischen System.....	78
§ 12	Der amerikanische Senat .....	82
	I. Der Senat als Bundesorgan .....	82
	II. Der Senat als Vertretung der Einzelstaaten.....	83
	III. Status des Senates im politischen System .....	85
§ 13	Der mexikanische Senat .....	93
	I. Der Senat als Bundesorgan .....	93
	II. Der Senat als Vertretung der Einzelstaaten.....	94
	III. Status des Senates im politischen System .....	95
	<b>Fünftes Kapitel: Die Zusammensetzung, die Organisation und die Arbeitsweise der zweiten Kammer .....</b>	<b>98</b>
§ 14	Der deutsche Bundesrat .....	98
	I. Zusammensetzung .....	98
	II. Wahlsystem und Wahlen .....	99
	III. Organisation .....	100
	1. Plenum .....	100
	2. Präsident und Präsidium .....	101
	3. Der Ständige Beirat .....	103
	4. Die Ausschüsse .....	103
	5. Sekretariat und Direktor .....	105
	6. Die Europakammer .....	106
	IV. Die Mitglieder .....	106
	1. Die stellvertretenden Mitglieder .....	107
	2. Der Status der Bundesratmitglieder .....	107
	V. Die Arbeitsweise .....	108

§ 15	Der amerikanische Senat .....	109
	I. Zusammensetzung .....	109
	II. Wahlsystem und Wahlen .....	110
	III. Organisation .....	112
	1. Das Plenum .....	112
	2. Die Ausschüsse.....	113
	3. Die Fraktionen .....	114
	IV. Die Mitglieder .....	115
	V. Die Arbeitsweise .....	115
§ 16	Der mexikanische Senat .....	117
	I. Zusammensetzung .....	117
	II. Wahlsystem und Wahlen .....	118
	III. Organisation .....	119
	1. Organe .....	119
	1.1. Das Plenum .....	119
	1.2. Das Präsidium .....	119
	1.3. Das Komitee für politische Koordination .....	120
	2. Die Ausschüsse .....	121
	3. Die Fraktionen .....	123
	IV. Die Mitglieder .....	124
	1. Wahlvoraussetzungen für Senatoren .....	124
	2. Stellung der Mitglieder .....	124
	3. Die Unmöglichkeit der direkten Wiederwahl der Senatoren .....	126
	V. Die Arbeitsweise .....	126
	<b>Sechstes Kapitel: Kompetenzen und Funktionen der zweiten Kammer .....</b>	<b>128</b>
§ 17	Kompetenzen und Funktionen des deutschen Bundesrates .....	128
	I. Funktionen im Rahmen der Gesetzgebung .....	128
	1. Mitwirkungsrechte bei der Schaffung von Gesetzen.....	128
	2. Mitwirkung bei der Finanzgesetzgebung .....	130
	3. Gesetzgebungsnotstand .....	131
	4. Notgesetzgebung gemäß Art. 115e GG .....	132
	5. Mitwirkung bei Verfassungsänderungen .....	132
	II. Funktionen auf dem Gebiet der Exekutive .....	134
	1. Zustimmungsbedürftige Rechtsverordnungen .....	134
	2. Zustimmungsbedürftige Verwaltungsvorschriften .....	134
	3. Bundesaufsicht und Bundeszwang .....	135
	4. Erklärung des Verteidigungsfalls .....	135
	5. Mitentscheidungsrechte aufgrund Gesetzes .....	135
	6. Mitwirkung am Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge ....	136
	III. Funktionen auf dem Gebiet der Rechtsprechung .....	136
	IV. Weitere Funktionen (Kontrollfunktionen) .....	137
§ 18	Kompetenzen und Funktionen des amerikanischen Senates .....	138
	I. Funktionen im Rahmen der Gesetzgebung .....	138
	1. Mitwirkungsrechte bei der Schaffung von Gesetzen .....	138
	2. Mitwirkung bei der Finanzgesetzgebung .....	139
	3. Mitwirkung bei Verfassungsänderungen .....	140
	II. Funktionen auf dem Gebiet der Exekutive .....	140
	1. Beteiligung bei Ernennungen .....	140
	2. Mitwirkung am Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge ....	142
	III. Die Funktionen auf dem Gebiet der Rechtsprechung .....	142

IV.	Weitere Funktionen .....	143
1.	Repräsentationsfunktion .....	143
2.	Kontrollfunktion .....	144
§ 19	Kompetenzen und Funktionen des mexikanischen Senates .....	145
I.	Funktionen im Rahmen der Gesetzgebung .....	145
1.	Mitwirkungsrechte bei der Schaffung von Gesetzen .....	145
2.	Mitwirkung bei der Finanzgesetzgebung .....	146
3.	Mitwirkung bei Verfassungsänderungen .....	147
II.	Funktionen auf dem Gebiet der Exekutive .....	148
1.	Beteiligung bei Ernennungen .....	148
2.	Zustimmungsbedürftige Verwaltungsvorschriften .....	149
3.	Mitwirkung am Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge ....	149
III.	Funktionen auf dem Gebiet der Rechtsprechung .....	149
IV.	Weitere Funktionen .....	150
1.	Kontrollfunktionen .....	150
2.	Orientierungsfunktion .....	151
<b>Siebtens Kapitel: Regelungen für die Lösung von Konflikten zwischen den beiden Kammern .....</b>		152
§ 20	Differenzbereinigungsverfahren mit dem <i>Navette-System</i> .....	152
I.	Das <i>Navette-System</i> im Allgemeinen .....	152
II.	Die Anwendung des <i>Navette-System</i> in den drei ausgewählten Bundesstaaten .....	154
§ 21	Differenzbereinigungsverfahren mit Vermittlungsausschuss .....	155
I.	Die Anrufung des Vermittlungsausschusses .....	155
II.	Bestellung des Vermittlungsausschusses .....	157
III.	Bemerkungen über der deutschen Vermittlungsausschuss und die amerikanischen <i>conference committee</i> .....	159
§ 22	Die Differenzbereinigungsverfahren im Vergleich .....	161
<b>Achtes Kapitel: Die Rolle der zweiten Kammer in Bundesstaaten .....</b>		163
§ 23	Rückschlüsse, die aus den untersuchten Beispielen auf allgemeine Bundesstaatstheorien gezogen werden können .....	163
I.	Funktion und Notwendigkeit der Mitwirkung der Gliedstaaten an der Willensbildung auf nationaler Ebene .....	163
II.	Funktion und Notwendigkeit einer zweiten Kammer in Bundesstaaten ..	164
§ 24	Die zweite Kammer als Bundesorgan und als Organ der Länder .....	166
I.	Teilhabe an den Funktionen der Legislative des Bundes .....	166
II.	Wahrnehmung von Landesaufgaben .....	168
§ 25	Zur Rolle von zweiten Kammern in Bundesstaaten .....	168
<b>Zusammenfassung und Schlussfolgerungen .....</b>		171
Anhang I:	Tabellen .....	186
1.	Der Vergleich der ausgewählten Bundesstaaten .....	186
2.	Der Vergleich der zweiten Kammern im Überblick .....	187
3.	Der Vergleich der zweiten Kammern bei der Mitwirkung bei Verfassungsänderungen .....	188
4.	Der Vergleich der zweiten Kammern hinsichtlich ihrer Funktionen .....	189
Anhang II:	Schaubilder .....	190
1.	Der Bundesrat im Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland ...	190
2.	Der Senat im Regierungssystem der Vereinigten Staaten von Amerika ...	191
3.	Der Senat im Regierungssystem der Vereinigten Mexikanischen Staaten .....	192
<b>Literaturverzeichnis .....</b>		193

## Abkürzungsverzeichnis

A.	Auflage
aaO	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
a. F.	alte Fassung
Amend.	Verfassungszusatz ( <i>Amendment</i> )
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BOF	Mexikanisches Amtsblatt ( <i>Boletín Oficial de la Federación</i> )
BR	Bundesrat
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
bzw.	beziehungsweise
CD	Konvergenz für die Demokratie / Mexiko ( <i>Convergencia para la Democracia</i> )
CDU	Christlich-Demokratische Union
Cl.	Absatz ( <i>Clause</i> )
CMLR	<i>Common Market Law Review</i>
Cong. Rec.	<i>Congressional Record. Proceedings and Debates of the United States Congress</i>
CQ	<i>Congressional Quarterly's Guide to Congress</i>
CRS	<i>Congressional Research Service</i>
CSU	Christlich-Soziale Union
ders., dies., dass.	derselbe, dieselbe, dasselbe
d. h.	das heißt
DÖV	Die Öffentliches Verwaltung
E	Entscheidung
Ed.	Herausgeber ( <i>editor</i> )
EG	Europäische Gemeinschaft (en)
f., ff.	folgende, fortfolgende (Seiten)
FDP	Freie Demokratische Partei
Fn.	Fußnote
GOBR	Geschäftsordnung des Bundesrates
GOBT	Geschäftsordnung des Bundestages
GG	Grundgesetz
GVK	Gemeinsame Verfassungskommission
Hg.	Herausgeber
h. L.	herrschende Lehre
i.d.F.v.	in der Fassung von
i.d.R.	in der Regel
IFE	Bundeswahlinstitut/Mexiko ( <i>Instituto Federal Electoral</i> )
INAP	Nationales Institut für öffentliche Verwaltung / Mexiko ( <i>Instituto Nacional de Administración Pública</i> )
iVm.	in Verbindung mit
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JuS	Juristische Schulung

JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
lit.	litera
LT	Landtag
Mex-Verf.	Mexikanische Verfassung von 1917
n. F.	neue Fassung
Nr.	Nummer
NJW	Neue Juristische Wochenzeitung
o. J.	ohne Jahressangabe
PAN	Nationale Aktionspartei / Mexiko ( <i>Partido Acción Nacional</i> )
PR	Parlamentarischer Rat
PRD	Partei der Demokratischen Revolution / Mexiko ( <i>Partido de la Revolución Democrática</i> )
PRI	Partei der Institutionellen Revolution / Mexiko ( <i>Partido Revolucionario Institucional</i> )
PT	Partei der Arbeit / Mexiko ( <i>Partido del Trabajo</i> )
PVEM	Grün-Ökologische Partei / Mexiko ( <i>Partido Verde Ecologista de México</i> )
Rdnr./Rn.	Randnummer
REP	Revista de Estudios Políticos
Rspr.	Rechtsprechung
RV	Verfassung des deutschen Reiches von 1871
S.	Seite
sec.	section
sog.	sogenannte(r)
Stat.	United Staates Statutes at Large
u.a.	unter anderen, unter anderem, und andere
UNAM	Nationale Universität von Mexiko ( <i>Universidad Nacional Autónoma de México</i> )
USA	Vereinigte Staaten von Amerika ( <i>United States of America</i> )
US-	der Vereinigten Staaten (von Amerika)
US-Verf.	Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika
Vol.	Band ( <i>volume</i> )
vgl.	vergleiche
WRV	Weimarer Reichsverfassung von 1919
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z. B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen

## Einleitung

### Aufgabenstellung

#### I. Ausgangspunkt

Föderalistische<sup>1</sup> Staaten schließen zwei Ebenen der Staatlichkeit ein, die Ebene des Gesamt- oder Zentralstaates und die Ebene der Gliedstaaten oder Länder. Die rechtliche Grundlage der bundesstaatlichen Ordnung ist die Verfassung des die gegliederte Einheit darstellenden Staates, in der auch die Verteilung der staatlichen Aufgaben und Befugnisse auf den Zentralstaat und die Gliedstaaten eine feste Kompetenzregelung erhält.<sup>2</sup>

Eine wichtige Mitwirkungsmöglichkeit der Gliedstaaten im nationalen Bereich ist die Einrichtung einer zweiten Kammer neben der ersten Kammer, die Länderinteressen im nationalen Parlament<sup>3</sup> zur Geltung bringen soll, im Bereich der Gesetzgebung, aber auch auf anderen Entscheidungsebenen, etwa bei der Bestellung wichtiger Verfassungsorgane oder Regierungsvertreter.

Die Institution der zweiten Kammer soll Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit sein, die besondere Rolle zweiter Kammern in Bundesstaaten soll beleuchtet werden. Durch Rechtsvergleichung werden übergreifende Aspekte und Kriterien in Bezug auf Entwicklung, Status, Kompetenzen und Funktionen ermittelt und bewertet. Exemplarisch geschieht das anhand der deutschen, US-amerikanischen und mexikanischen Rechtsordnung, mit Blick auf den deutschen Bundesrat, den US-amerikanischen Senat und den mexikanischen Senat.

Die Untersuchung erfolgt anhand der gegenwärtig (Frühjahr 2003) geltenden Verfassungen: dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland von 1949 mit den letzten Änderungen vom 26.07.2002, der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika von 1787 mit der letzten Ergänzung (XXVII. Verfassungszusatz) von 1992, der

---

<sup>1</sup> Von lat. *Foedus*, Bund, Bündnis, *Meyers* Taschen-Lexikon Geschichte, in 6 Bd., hg. v. Bibliographischen Institut AG, Mannheim/Wien/Zürich 1982

<sup>2</sup> *Badura, Peter*, Staatsrecht, Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, München 1996, S. 288

<sup>3</sup> Der Begriff des Parlaments entstammt dem Französischen (*parler* – reden) und beschreibt soviel wie einen Ort, an dem „geredet“ wird. Der Begriff des Kongresses leitet sich vom Lateinischen ab und bedeutet soviel wie einen Ort des „Zusammenkommens“. Vgl. hierzu, *Wilson / DiIulio, J.*, American Government, The Essentials, 6. Ed., Toronto 1995, S. 283

Verfassung der Vereinigten Staaten Mexikos von 1917 mit den letzten Änderungen vom 12.11.2002.

## II. Abgrenzung des Problemkreises

Eine Untersuchung über zweite Kammern im Bundesstaat kann methodisch unterschiedliche Aspekte herausheben. Diese Studie versucht, die zweiten Kammern in Bundesstaaten vertikal und horizontal zu betrachten, indem sie jedes wesentliche strukturelle und funktionelle Merkmal einer solchen Institution kennzeichnet und alsdann dessen möglicherweise verschiedenartige Erscheinungsformen anhand von drei bundesstaatlichen Beispielen nachweist.

Die zweite Kammer erfüllt im Bundesstaat eine Doppelfunktion. Einerseits ist sie Teil des Bundesparlaments, andererseits Vertretung der Gliedstaaten. Als Vertretung der Gliedstaaten ist sie an der Ausübung der Funktionen des Bundesparlaments beteiligt. Sie steht somit einerseits in einem bestimmten Verhältnis zur Volkskammer, andererseits in einer gewissen Beziehung zu den Gliedstaaten.

Aufgabe dieser Arbeit ist die Darstellung und Analyse der drei ausgewählten Rechtsordnungen, um den Status, die Struktur, die Organisation, die Kompetenzen und die Funktionen der bundesstaatlichen zweiten Kammer zu ermitteln.

Die zentralen Fragen dieser Untersuchung sind dabei die folgenden:

- 1) Stellt die Mitwirkung der Gliedstaaten an der Willensbildung auf der nationalen Ebene ein wesentliches Strukturelement des Bundesstaates dar?
- 2) Ist für die Mitwirkung der Gliedstaaten an der gesamtstaatlichen Willensbildung und für die Wahrung ihrer jeweiligen Länderinteressen die Einrichtung einer zweiten Kammer erforderlich?
- 3) Welchen Status hat die zweite Kammer in den drei untersuchten Bundesstaaten (Bundesorgan oder Länderorgan), wie wird sie gebildet und wie ist sie strukturiert, welche Kompetenzen hat sie, was sind ihre Funktionen im Verhältnis zu anderen Verfassungsorganen und welche Mechanismen bestehen zur Lösung von Differenzen zwischen erster und zweiter Kammer?



Die Arbeit schließt vom Allgemeinen auf das Besondere. Das erste Kapitel (Das Zweikammersystem) befasst sich mit den terminologischen Grundlagen des Untersuchungsgegenstandes, enthält allgemeine Bemerkungen über Zweikammersysteme und umfasst deren Arten und Typologie, die Ursprünge, den Sinn und die Aufgaben von Zweikammersystemen sowie die Konzepte, die solchen Systemen zu Grunde liegen und die ihr Wesen ausmachen. Das zweite Kapitel (Die zweiten Kammern und die Bundesstaatstheorien) enthält die theoretischen Grundlagen von Bundesstaaten sowie die Stellung des föderativen Organs und Bundesstaatslehren; das dritte Kapitel (Historische Gründe für die Etablierung der zweiten Kammer) stellt die geschichtlichen Entwicklungen dar, die zur Einrichtung der zweiten Kammer in jeder der hier untersuchten Nationen führten (der Bundesrepublik Deutschland, den Vereinigten Staaten von Amerika und den Vereinigten Staaten Mexikos); das vierte Kapitel (Status der zweiten Kammer) untersucht den Status der zweiten Kammer in den jeweiligen Nationen näher und analysiert dabei dieses Organ einmal als Teil des Bundesparlaments und zum anderen als Versammlung der Gliedstaaten, wobei die Einbindung in das jeweilige politische Gesamtsystem erläutert wird; das fünfte Kapitel (Die Zusammensetzung, die Organisation und die Arbeitsweise der zweiten Kammer) befasst sich mit Struktur, Organisation, Arbeitsweise, Wahlsystem und Mitgliedern der untersuchten zweiten Kammern im Detail; das sechste Kapitel (Kompetenzen und Funktionen der zweiten Kammer) dient der Untersuchung der Kompetenzen und Funktionen, welche die zweiten Kammern in den juristisch-politischen Systemen der drei Länder haben; das siebte Kapitel (Regelungen für die Lösung von Konflikten zwischen den beiden Kammern) befasst sich mit den Mechanismen von „Differenzbereinigungssystemen“, die für die Lösung von Differenzen zwischen erster und zweiter Kammer bestehen, unterscheidet dabei formale und inhaltliche Aspekte und verdeutlicht die Aussagen anhand von exemplarischen Fällen; im achten Kapitel (Die Rolle der zweiten Kammer in Bundesstaaten) wird die Rolle untersucht, die zweite Kammern gegenwärtig in Bundesstaaten spielen. Das Vorstehende insgesamt analysierend, werden sodann Schlussfolgerungen gezogen und Ergebnisse vorgestellt, die die Betrachtungen und juristischen Wertungen des Verfassers zur aktuellen Entwicklung dieser Institution widerspiegeln.

Die Arbeit strebt dabei keine vollständige Erfassung sämtlicher Probleme und Fragen im Bereich der Rolle, die zweite Kammern ausfüllen können, an, sondern beschränkt sich auf

juristische Fragestellungen. Die Rolle zweiter Kammern in Bundesstaaten kann aus verschiedenen Blickwinkeln untersucht werden, neben dem juristischen z. B. auch aus einem politologischen oder soziologischen. Eine systematische Behandlung der Kammern aus sämtlichen Blickwinkeln würde den Rahmen einer verfassungsrechtlichen Arbeit sprengen. Das will nicht heißen, dass politologische und soziologische Aspekte völlig außer Acht gelassen werden. Das wäre in einer Arbeit dieser Art kaum möglich. Aber die Behandlung vorwiegend oder ausschließlich politologischer und soziologischer Probleme kann nicht primäre Aufgabe des Juristen sein.

Die vorliegende Arbeit versucht, mithilfe einer systematischen Darstellung der für den Bundesstaat so wichtigen Institution der zweiten Kammer einige grundlegende Fragen der Rechtswissenschaft zu klären.

### III. Untersuchungsmethode

Die vorliegende Arbeit nutzt die wertvolle Hilfe, die die Rechtsvergleichung bietet, um konkrete Einzelfragen anhand von drei Systemen in verschiedenen Staaten zu untersuchen und durch Hervorhebung von Gemeinsamkeiten bzw. Unterschieden einer leichteren Bewertung zugänglich zu machen. Die Methode ist nicht rein deskriptiv, sondern bewertet die dargestellten Forschungsergebnisse auch juristisch-analytisch. Die Methode der historischen Untersuchung wurde ebenfalls für diese Arbeit nutzbar gemacht, da die Betrachtung des Untersuchungsgegenstandes im historischen Kontext, also im Ablauf der wichtigsten gesellschaftlichen, politischen und juristischen Ereignisse, es uns ermöglicht, die Entwicklungen zu verstehen, die zur gegenwärtigen Ausgestaltung der zweiten Kammer in den untersuchten Nationen geführt haben. Schließlich wurden einige konkrete Fälle aus den drei Staaten ausgewählt, die beispielhaft für deren jeweilige Verfassungspraxis sind und diese erheblich geprägt haben und dadurch die juristisch-politische Situation der einzelnen Länder anschaulich werden lassen.

Diese Arbeit behandelt und analysiert die Rolle der zweiten Kammer in drei Bundesstaaten, ohne das System dieser Bundesstaaten zu hinterfragen. Sie beschränkt sich auf die Berücksichtigung von drei Bundesstaaten: die Bundesrepublik Deutschland, die Vereinigten Staaten von Amerika und die Vereinigten Mexikanischen Staaten. Aus Gründen der historischen Entwicklung wird gelegentlich auch auf das englische System Bezug genommen. Die Einbeziehung weiterer Zweikammersysteme könnte nur auf

Kosten der Vertiefung der Probleme erfolgen und wird daher nicht vorgenommen. Es erscheint sinnvoller, wenige Systeme genau zu studieren als viele nur oberflächlich, zumal mehrere vorliegende Arbeiten die (teilweise allerdings sehr allgemeine) Vergleichung einer Vielzahl von Zweikammersystemen zum Inhalt haben.<sup>4</sup>

Es wurde daher ein föderalistisches System, das das System des Sozialstaates am besten repräsentiert (das deutsche Modell), ein klassisches föderales Modell (das der Vereinigten Staaten von Amerika) und ein in Entwicklung begriffenes (das mexikanische Modell) gewählt.

Die Einbeziehung des mexikanischen Modells erfolgt nicht allein aus dem Grunde, dass ich aus Mexiko stamme, sondern vor allem aufgrund der Tatsache, dass das mexikanische Zweikammersystem als Beispiel für viele lateinamerikanische Verfassungsmodelle steht und die Verfassungstheorie und -praxis Mexikos in der Vergangenheit oft als Vorlage für Verfassungsentwicklungen in Lateinamerika gedient hat.

Die Auswahl Deutschlands und der Vereinigten Staaten von Amerika ist aus mehreren Gründen gerechtfertigt, zumal die beiden Systeme dank ihrer sehr großen Unterschiedlichkeit viele Möglichkeiten des Vergleichs bieten.

Nach meiner Ansicht verdient der Bundesrat die größte Aufmerksamkeit von den vorgestellten Systemen, da er eine Reihe von Besonderheiten aufweist, während der US-amerikanische und der mexikanische Senat sich in einigen Aspekten ähneln. Zum Beispiel werden die Mitglieder des Bundesrates im Unterschied zu den US-amerikanischen und mexikanischen Senatoren nicht direkt von der Bevölkerung gewählt, sondern von den Regierungen der Länder entsandt. Eine weitere Besonderheit des deutschen Systems folgt daraus, dass die Landesregierung den von ihr entsandten Bundesratmitgliedern Anweisungen für deren Abstimmungsverhalten im Bundesrat erteilen kann, wobei auf Grund der Verfassung (Artikel 51 III Grundgesetz) die Stimmen eines Landes nur einheitlich abgegeben werden können. Die Landesregierungen können darüber hinaus die Bundesratmitglieder jederzeit abberufen und ersetzen. Dieses System ist ebenso einzigartig wie interessant.

---

<sup>4</sup> Zum Beispiel: die Arbeit von *Schwarz-Liebermann von Wahlendorf* (1958), diese Arbeit behandelt 16 Staaten; das Buch von *George Tsebelis und Jeannette Money* (1997), dieses Buch behandelt 6 Systeme; die Arbeit von *Samuel C. Patterson und Anthony Mughan* (1999), diese Arbeit enthält 9 Systeme; insgesamt 10 zweite Kammern werden im Sammelband von *Ulrich Karpen* (1999) behandelt.

Nach meiner Überzeugung ist die genaue Betrachtung der institutionellen Strukturen, welche von der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika geschaffen wurden (der ältesten bundesstaatlichen Verfassung der Welt von 1787), ebenso fundamental für das Verstehen der Funktionen zweiter Kammern in bikameralen Systemen im Allgemeinen wie in föderalen Systemen im Besonderen. Besonders interessant ist dabei, dass das Modell der gleichen Repräsentation eines jeden Mitgliedstaates im Senat durch je zwei Senatoren nicht etwa einem verfassungstheoretischen Entwurf entstammt, sondern Ergebnis eines politischen Kompromisses ist, der die gegenläufigen Interessen der großen und der kleinen Mitgliedstaaten auszugleichen suchte.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Vgl. *Baker, Richard Allen, The Senate of the United States. A Bicentennial History*, Malabar 1988, S. 6

## **Erstes Kapitel: Das Zweikammersystem**

### § 1 Erklärung des Begriffs Zweikammersystem

#### I. Zum Terminus „zweite Kammer“

Der Begriff „zweite Kammer“ ist nicht eindeutig. Zweite Kammern werden die Kammern genannt, „die nicht die allgemeine Volksvertretung darstellen, auch wenn sie im innerstaatlichen Sprachgebrauch auf Grund der historischen Entwicklung (Herrenhaus, Oberhaus) als ‚erste Kammer‘ bezeichnet werden.<sup>1</sup> In seiner allgemeinsten Form versteht man unter einer zweiten Kammer jede neben der parlamentarischen Volksvertretung (der ersten Kammer) bestehende zweite Vertretungskörperschaft.<sup>2</sup> Diese zweiten Kammern haben in der Regel die Aufgabe, den „genuin demokratischen“ politischen Willensbildungsprozess in der ersten Kammer um eine andersartige, nicht notwendigerweise demokratische, Legitimität zu ergänzen. Zweite Kammern sollen somit zusätzliche – ständische, korporative, aber auch föderale oder minderheitenschützende – Elemente in den parlamentarischen Entscheidungsprozeß einbringen. Entsprechend bezeichnet man Staatswesen, die mit einer zweiten Kammer ausgestattet sind, als Zweikammersysteme.

Häufig wird nun einschränkend gefordert, dass eine zweite Kammer nur als Bestandteil eines begrifflich wie institutionell übergeordneten einheitlichen Gesetzgebungsorgans bestehen kann, wie etwa das britische Ober- und Unterhaus zusammen das britische Parlament bilden.<sup>3</sup> Ist dies nicht gegeben, so soll die zweite Kammer zumindest im Bereich der Gesetzgebung das gleiche Entscheidungsrecht haben wie die parlamentarische Volksvertretung.<sup>4</sup> Diesem Erfordernis genügen aber nur wenige zweite Kammern mit originärer Gesetzgebungsgewalt wie beispielweise der US-amerikanische Senat oder der schweizerische Ständerat. Für die Vertreter dieser einschränkenden Begriffsbestimmung kann es daher Zweikammersysteme ohne – „echte“ – zweite Kammer geben.

---

<sup>1</sup> Schwarz-Liebermann von Wahlendorf, Struktur und Funktion der sogenannten Zweiten Kammer, Tübingen 1958, S. 23 f.

<sup>2</sup> Badura, Peter, Staatsrecht, Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 2. A., München 1996, S. 419

<sup>3</sup> Dazu H. H. Klein, in AöR 108 (1983), S. 331

<sup>4</sup> Statt vieler Badura, aaO, S. 419 ff.

Die Qualifizierung des Bundesrates als zweite Kammer stellt somit eine rein terminologische Frage dar.<sup>5</sup> Der geschilderte Streit ist jedoch vor dem Hintergrund bestimmter Tendenzen<sup>6</sup> zu sehen, auf der Grundlage einer abstrakten Vorstellung von zweiten Kammern die Befugnisse des Bundesrates im Wege der ergänzenden Verfassungsauslegung zu erweitern. Da derartigen abstrakten Vorstellungen ein hoher Grad an Beliebigkeit zu eigen ist, verbietet sich ein solches Vorgehen schon im Ansatz. Aus einer rein terminologischen Frage dürfen keine Rechtsfolgen abgeleitet werden.<sup>7</sup> Angesichts dieser Erkenntnis kann eine funktional orientierte und international vergleichende Betrachtungsweise von Zweikammersystemen, die hier in Bezug auf die Föderalkammern vorgenommen wird, im Sinne der allgemeinsten Definition vereinfachend alle diese Kammern als zweite Kammern bezeichnen. Dies gilt um so mehr, als die Gleichstellung vorliegend nur in Bezug auf die Mitwirkung der Glieder im Bundesstaat vorgenommen wird. Dieses Vorgehen wird zusätzlich dadurch legitimiert, dass die vergleichende Staatslehre alle Kammern als zweite Kammern bezeichnet, die nicht nur beratende Funktionen ausüben, sondern sich wirksam an der Gesetzgebung beteiligen.<sup>8</sup> Dies entspricht nicht nur dem Sprachgebrauch der vergleichenden Föderalismusforschung,<sup>9</sup> sondern ebenfalls demjenigen des Parlamentarischen Rates<sup>10</sup> und der frühen Staatsrechtslehre der Bundesrepublik.<sup>11</sup>

---

<sup>5</sup> *Bleckmann*, Staatsrecht I, Rn. 1909; *Herzog*, Stellung des Bundesrates im demokratischen Rechtsstaat, in Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, Heidelberg 1987, § 44, Rn. 29, S. 467-487; *H. H. Klein*, Der Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland – die „Zweite Kammer“, in: AöR 108 (1983), S. 329 ff. *Reuter*, Praxishandbuch Bundesrat, (1991), Art. 50, Rn. 63

<sup>6</sup> *Badura*, aaO, S. 419

<sup>7</sup> *Badura*, aaO, S. 420; *Bleckmann*, aaO; *Herzog*, aaO; *H. H. Klein*, aaO

<sup>8</sup> Vgl. *Beyme von*, Die Funktionen des Bundesrates. Ein Vergleich mit Zweikammersystemen im Ausland (1974), in: Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft, S. 367 f.

<sup>9</sup> Siehe nur *Lauvaux*, la deuxième chambre dans les Etats fédéraux, in: ULB (Hg.), La réforme du Sénat (1990), S. 122 ff.

<sup>10</sup> *Stern*, Staatsrecht I (1984), S. 741 f.

<sup>11</sup> Siehe *Stern*, Staatsrecht II, S. 126 mit Nachweisen. Im übrigen verweist selbst das BVerfG, E 37, 363 (380), in seinem *obiter dictum* zur Qualifizierung des Bundesrates als „zweite Kammer“ auf *Friesenhahn*, Zustimmungsbefähigung von Gesetzen und Verordnungen, S. 253, der dort schreibt: „Wenn der Bundesrat als zweite Kammer des gesetzgebenden Parlaments bezeichnet wird, so mag das dahingehen, wenn man diesen Begriffen einen entsprechenden Inhalt, was in der Beliebigkeit des jeweiligen Autors liegt.“

## II. Bikameralismus oder Zweikammersystem

Gemäß den Statistiken der Interparlamentarischen Union<sup>12</sup> (IPU) vom Mai 2002<sup>13</sup> sind, von 178 Staatswesen insgesamt auf der Welt, mehr als ein Drittel (66) bikameral organisiert.<sup>14</sup> Alle großen demokratischen Staaten der heutigen Welt besitzen Zweikammer-Systeme, darunter Indien, die G-7 Staaten USA, Japan, Deutschland, Italien, Frankreich, Großbritannien und Kanada und neuerdings auch Russland. Es bleibt die Ausnahme, wenn Neuseeland 1950, Dänemark 1953 und Schweden 1970 im Vertrauen auf die Stabilität ihrer Demokratien und die Vertrauenswürdigkeit von Regierung und Parlament die zweite Kammer abgeschafft haben. Die meisten Staaten mit zwei Kammern bleiben bei dieser Lösung – meist schon durch deren *vested interests* bestimmt.<sup>15</sup>

In diesen Fällen wird von Bikameralismus oder auch einem Zweikammersystem gesprochen. Da das Prinzip der Gewaltenteilung Parlamenten besonders die Funktion der Gesetzgebung zuweist, findet häufig auch der Begriff der „zweigeteilten Legislative“ Verwendung. Dieser Bikameralismus findet nach allgemein anerkannter Definition seine „Rechtfertigung entweder in der Notwendigkeit, Gebietsgliederung auf der Ebene der national-(föderal-) staatlichen Entscheidungsfindung zu repräsentieren oder ethnische, religiöse, soziale etc. Interessen in den Gesamtstaat zu integrieren“.<sup>16</sup> Das Zweikammersystem hat verschiedene Funktionen. Es soll durch die Einschaltung der zweiten Kammer in den Gesetzgebungsprozess eine gereifere Meinungsbildung bewirken (*chambre de reflexion*).<sup>17</sup> Es soll zudem, als Konsequenz der meist unterschiedlichen Legitimationsgrundlagen der beiden Kammern, eine gewaltenhemmende und freiheitssichernde Wirkung in der Legislative haben. Und es soll

---

<sup>12</sup> Interparlamentarische Union (IPU), Internetadresse: <http://www.ipu.org>

<sup>13</sup> Vgl. *Russell, Meg*, What are Second Chambers for? In: *Parliamentary Affairs* 54, 442-458, 2001, S. 446

<sup>14</sup> Die Staaten der Welt mit Bikameralssystem: Algerien, Antigua & Barbuda, Argentinien, Äthiopien, Australien, Bahamas, Barbados, Belgien, Belize, Bolivien, Bosnien-Herzegowina, Botswana, Brasilien, Burkina Faso, Chile, Deutschland, Dominik. Republik, Fidschi, Frankreich, Gabun, Grenada, Großbritannien, Haiti, Indien, Irland, Italien, Jamaika, Japan, Jordanien, Jugoslawien, Kanada, Kasachstan, Kirgisistan, Kolumbien, Kroatien, Lesotho, Liberia, Malaysia, Mauretanien, Mexiko, Namibia, Nepal, Niederlande, Nigeria, Österreich, Pakistan, Palau, Paraguay, Philippinen, Polen, Rumänien, Russland, Schweiz, Slowenien, Spanien, St. Lucia, Südafrika, Swasiland, Taiwan, Thailand, Trinidad & Tobago, Tschechien, Uruguay, USA und Weißrussland. Informationsquelle: *Gorvin, Ian* (general editor) *Electoral Since 1945: A Worldwide Reference Compendium*, United Kingdom, Longman Group, 1999; *Lane, Jan - Erik, McKay, David, Newton, Kenneth* (Eds.) *Political Data Handbook – OECD Countries*, 2. Edition, New York: Oxford University Press, 1999

<sup>15</sup> Vgl. *Patterson, Samuel C. / Mughan Anthony*, *Senats and the Theory of Bicameralism*, 1998, S. 8

<sup>16</sup> *Nohlen, Schultze, Schüttemeyer*, *Lexikon der Politik*, Band 7, 1998, S. 76-77

<sup>17</sup> *Frenkel, Max*, *Föderalismus und Bundesstaat*, Band II, 1986, S. 240

endlich der Integration verschiedener Gruppen im Staate dienen; das ist die föderalistische (oder pluralistische), aber keineswegs auf den Bundesstaat allein beschränkte Funktion.<sup>18</sup>

## § 2 Arten und Typologie des Zweikammersystems

### I. Das Zweikammersystem im Einheits- und im Bundesstaat

Nach dem Kriterium des Staatsaufbaus kann die zweite Kammer in ein föderales oder ein unitarisches Umfeld eingebunden sein. In Einheitsstaaten besitzt die erste Kammer durchweg ein deutliches Übergewicht gegenüber der zweiten. Sie kann die Einwendungen der zweiten Versammlung zumindest mit qualifizierten Mehrheiten überspielen oder das Gesetz nach Ablauf bestimmter Fristen in Kraft setzen. Doch kann aufgrund der politischen Verhältnisse eine unechte zweite Kammer, die nur ein suspensives Veto gegenüber den Beschlüssen der ersten besitzt, in der Praxis zu einem gleichgewichtigen Gegner werden. Dies war beim französischen Rat der Republik gemäß der Verfassung von 1946 der Fall.<sup>19</sup>

Bei Bundesstaaten ist den Einzelstaaten, Kantonen oder Ländern durch die zweiten Kammern gewöhnlich ein Organ vorbehalten, mit dem sie ihre gebietlichen Sonderinteressen gegenüber den Zentralinstanzen wirksam vertreten können. Die Interessenwahrung der Einzelstaaten ist einmal möglich durch die Entsendung weisungsgebundener<sup>20</sup> oder weisungsfreier<sup>21</sup> Vertreter der Regierungen der Einzelstaaten in die zweite Kammer oder durch die auf der Ebene der Einzelstaaten gewählten Senatoren<sup>22</sup> oder durch die Wahl von jeweils drei Senatoren je Gliedstaat und Bundesdistrikt und die zusätzliche Wahl von 32 Senatoren nach nationaler Liste gemäß dem Verhältniswahlrecht.<sup>23</sup>

---

<sup>18</sup> Vgl. *Mastias/Grangé*, Les secondes chambres du parlement en Europe occidentale, 1987 ; *Riker, W. H.*, The Justification of Bicameralism, in: *IPSR (International Political Science Review)* 13, 1992, S. 101-116

<sup>19</sup> Vgl. *Ludwig*, Regierung und Parlament im Frankreich der IV. Republik, 1956, S. 17 ff.

<sup>20</sup> So das GG in Anlehnung an den Bismarck'schen Bundesrat und den Reichsrat der Weimarer Verfassung.

<sup>21</sup> So die Verfassung der Schweiz.

<sup>22</sup> Dies ist das Verfahren in den Vereinigten Staaten von Amerika.

<sup>23</sup> Dies ist das Verfahren in Mexiko.



## II. Typologie des Zweikammersystems

Das Zweikammersystem tritt in verschiedenen Formen auf, welche sich durch die Art der Bildung der zweiten Kammer unterscheiden: 1. Das Senatsprinzip, in dem die Mitglieder der zweiten Kammer durch Volkswahl gewählt werden (USA, Mexiko), 2. Das indirekte Repräsentationsprinzip mit einer Wahl durch die Länderparlamente, das vor allem in föderalistischen Staaten vorkommt (Österreich), 3. Das Ratsprinzip, in dem die Mitglieder sich aus Vertretern der Länderregierungen zusammensetzen (Deutschland), 4. Das Prinzip der ernannten Kammer, in dem die Mitglieder auf Zeit oder auf Lebenszeit vom Staatsoberhaupt ernannt werden und das – wo es noch existiert – als ein Relikt der Zeit eines institutionellen Dualismus zwischen Krone und Volksvertretung angesehen werden kann (Großbritannien).<sup>24</sup>

Nach diesem Kriterium des Bestellmodus oder nach anderen Kriterien des Staatsaufbaus haben einige Verfasser<sup>25</sup> das Zweikammersystem gruppiert. Diese Kriterien sind die Beurteilung der Legitimationsstärken bzw. -defizite zweiter Kammern, also die Rechtfertigung durch territoriale Repräsentation und/oder durch den Grad der demokratischen Repräsentation.

Es ergibt sich demnach folgende Typologie: die Gruppe der föderalen, direkt gewählten zweiten Kammern (USA, Australien, Schweiz, Mexiko), die föderalen, indirekt gewählten (Deutschland, Indien, Österreich, Südafrika) sowie die föderalen, nominierten (Kanada). Da es sich bei Belgien und Spanien um neue föderalisierte Systeme handelt und ihre Wahlmodi zu den zweiten Kammern jeweils eine kombinierte Form (direkt und indirekt) darstellen, scheint es angebracht, sie gesondert einzuordnen. Parallel dazu erfolgt die Einteilung in unitarisch, direkt gewählte zweite Kammern (Italien, Japan), unitarisch-indirekt gewählte (Frankreich, Niederlande) und unitarisch, nominierte (die Mehrheit der ehemals britischen Kolonien in der Karibik). Eine eigenständige Kategorie stellen in der Gruppe unitarischer Staaten die ständestaatlichen Repräsentationsformen im britischen House of Lords und im irischen Senat dar.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> *Beyme von, Klaus*, Die Funktionen des Bundesrates, in: Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft, hrsg. v. Bundesrat; Darmstadt, 1974, S. 367

<sup>25</sup> *Riescher, Ruß, Hass*, Zweite Kammern, 2000, S. 13 und 14

<sup>26</sup> AaO, S. 14

Im folgenden beschränkt sich die nähere rechtsvergleichende Untersuchung auf das Beispiel des deutschen Bundesrates, des amerikanischen Senates und des mexikanischen Senates.

### III. Das echte und das unechte Zweikammersystem

Im klassischen Zweikammersystem sind beide Kollegialorgane gleichberechtigt an der Gesetzgebung beteiligt. Beide besitzen die Gesetzesinitiative und gleiche Mitwirkungsrechte im Gesetzgebungsverfahren. In der neueren Geschichte des Verfassungsrechts werden der zweiten Kammer jedoch vielfach nur Hemmungsrechte verliehen.<sup>27</sup> Sie kann gegen die Beschlüsse der ersten Kammer Einspruch erheben, ein suspensives oder absolutes Veto gelten machen. Diese als Schranke und Schutz gegen Missbrauch gedachte Befugnis ist streng genommen kein Mitwirkungsrecht. Ein solches Organ kontrolliert die Gesetzgebung und verhindert oder verzögert wenigstens den Erlass eines Gesetzes. Ihm kommt aber nicht der Charakter einer gesetzgebenden Körperschaft im eigentlichen Sinne zu. Praktisch sind jedoch die Übergänge vom bloßen Einspruch zur Mitwirkung beim Gesetzgebungsverfahren fließend. Zumal dann, wenn die zweite Kammer von sich aus Gesetzesinitiativen einbringen und Änderungen vorschlagen kann.<sup>28</sup>

Soweit die Gleichrangigkeit der beiden Kammern nicht gegeben ist, sondern die zweite auf eine begutachtende Tätigkeit und die Möglichkeit, gegen die Gesetzesvorlagen der „Volkskammer“ ein suspensives oder absolutes Veto einzulegen, beschränkt ist, handelt es sich um ein unechtes Zweikammersystem.<sup>29</sup>

Einige Verfasser<sup>30</sup> sehen eigenartigerweise die ungleiche Stärke in der Vertretung der einzelnen Gliedsstaaten als ein Hindernis an, den Bundesrat als zweite Kammer zu bezeichnen.

Andere Verfasser<sup>31</sup> wieder halten dagegen die Bezeichnung zweite Kammer in den Fällen für gerechtfertigt, in denen die neben der ersten Kammer tätige Körperschaft gleiche

---

<sup>27</sup> Vgl. *Schmitt, Carl*, Verfassungslehre, S. 299

<sup>28</sup> AaO, S. 299

<sup>29</sup> *Köllreutter*, Deutsches Staatsrecht, 1953, S. 175

<sup>30</sup> Vgl. z. B., *Mangoldt*, S. 271

<sup>31</sup> *Maunz*, S. 276; *Zinn*, AöR Bd. 75, S. 3001

Mitwirkungsrechte an den Akten der ersten hat, während die Fälle, in denen diese gleichberechtigte Teilnahme fehlt, als Fälle des Einkammersystems anzusprechen seien. Eine solche Unterscheidung hat gewisse Nachteile, da es nicht leicht einzusehen ist, warum ein und dasselbe Organ manchmal als zweite Kammer handeln soll und bei anderer Gelegenheiten als irgendetwas anderes, nicht näher Bestimmbares.

Wieder andere Autoren<sup>32</sup> ziehen es vor, bei den Verfassungen, in denen die beiden Häuser des Parlamentes nicht gleichberechtigt nebeneinander stehen, von einem „unechten“ Zweikammersystem zu sprechen.

Dem angloamerikanischen Rechtsdenken, das theoretischen Erörterungen insoweit abhold und mehr auf das Praktische gerichtet ist, sind solche Unterscheidungen fremd. Dort werden ohne Rücksicht auf Gleichberechtigung in funktioneller oder anderer Hinsicht parlamentarische Systeme, die in zwei Häuser geteilt sind, als Zweikammersysteme bezeichnet.<sup>33</sup>

Das englische Oberhaus und der deutsche Bundesrat nach dem Bonner Grundgesetz sind daher grundsätzlich unechte zweite Kammern. Echte Zweikammersysteme weisen die Vereinigten Staaten von Amerika und Mexiko auf. Der Senat der ersteren und der „*Senado*“ der zweiten.

### § 3 Ursprung, Sinn und Aufgabe des Zweikammersystems

#### I. Ursprung des Zweikammersystems

Die Entstehung des Zweikammersystems ist als ein fließender Prozess zu verstehen, und es ist nicht möglich, den Zeitpunkt exakt zu datieren, von dem an ihre Existenzform wenigstens in Grundzügen der heutigen entspräche.<sup>34</sup> Die Wurzeln zu ihrer klareren Herausbildung sind auf das Mittelalter zurückzuführen, dessen Gesellschaften sich durch äußerste Vielschichtigkeit auszeichneten. In dieser Zeit bildeten der höhere und niedere Adel, die Geistlichkeit, die Bürger der Städte und die Bauern eigene Klassen bzw. Stände, die sich unabhängig voneinander zur Beratung (insbesondere über die Zahlungen in die

---

<sup>32</sup> Vgl. Zinn, AöR Bd. 75, S. 301. Für Österreich vgl. Adamovich- Spanner, S. 164

<sup>33</sup> Vgl. Lees-Smith und Mariott, aaO; auch Finer, aaO, S. 399 führt in einem Satz den Senat der Vereinigten Staaten und den Reichsrat der Weimarer Verfassung als Beispiele für zweite Kammern an.

<sup>34</sup> Marongiu, Antonio, Medieval Parliaments: A Comparative Study, London 1968, S. 22

Schatullen des Fürsten) trafen und mit unterschiedlichem Gewicht bei der Führung der Staatsgeschäfte mitwirken konnten.<sup>35</sup> Die deutlichste Herleitung ist anhand der englischen Geschichte möglich. Im Jahre 1295 rief Edward I. die Barone, die Geistlichkeit und die nichtadligen Bürger zusammen, um ein Parlament zu bilden. Durch „*a series of fortunate accidents*“<sup>36</sup> war das Parlament nicht in drei, sondern in zwei Kammern unterteilt.

Die Teilung der gesetzgebenden Versammlung in zwei Abteilungen ist eine für den Bundesstaat typische Erscheinung, sie ist aber nicht auf diesen beschränkt. Der Ursprung des modernen Bikameralismus hat denn auch nichts mit dem Föderalismus zu tun, sondern geht auf das britische Parlament zurück, das seit Jahrhunderten aus einem Oberhaus (*House of Lords*) und einem Unterhaus (*House of Commons*) sowie technisch zudem aus der Krone besteht.<sup>37</sup> Maßgebend war zunächst der Gedanke der gleichen Mitwirkung des niederen Adels im königlichen Rat, insbesondere bei der Steuerbewilligung. Die kurze Unterbrechung unter Cromwell ausgenommen, überdauerte das englische Parlament in einem stetigen Wandlungs- und Anpassungsprozess bis heute alle Wechselfälle der Geschichte.<sup>38</sup>

Auch außerhalb Englands wurden Zweikammersysteme eingerichtet. Frankreich teilte sein Parlament erstmals in der Direktorialverfassung von 1795 in zwei Kammern auf. Das Zweikammersystem nach englischem Vorbild wurde durch die „*Charte Constitutionnelle*“ Ludwigs des XVIII. vom 4. 6. 1814 eingeführt. Unter dem Einflusse dieser *Charte* haben sich die meisten Verfassungen der deutschen Staaten in der Epoche 1814-1848 gebildet.<sup>39</sup> Aber das erste bundesstaatliche Zweikammerparlament ist das amerikanische. 1787 fand es Aufnahme in die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika. Das Zweikammerparlament entstand aufgrund der Auseinandersetzung über die jedem Gliedstaat zustehende Vertreterzahl und wohl auch aufgrund der die Diskussion stark beeinflussenden englischen Vorbilds als Kompromiss.<sup>40</sup>

Die Begründung zweier Kammern in der politischen Ideengeschichte wird durch die verschiedensten Epigramme und Metaphern kritisiert. An dieser Stelle sei kurz der Frage nachgegangen, warum die Legislative zuerst aufgegliedert wird, wenn nachher die sich

---

<sup>35</sup> AaO, S. 23

<sup>36</sup> *Marriot, Sir John Arthur Ransome, Second Chambers. An Inductive Study in Political Science, Oxford 1927, S. 6*

<sup>37</sup> *May, Thomas Erskine, Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, 16th edition, London 1957, S. 8*

<sup>38</sup> Über die Entwicklung des englischen Verfassungsrechts vgl. das zit. Werk von *Keirs*

<sup>39</sup> *Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 1922, S. 528*

<sup>40</sup> *Usteri, Martin, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat, Wien 1977, S. 6*

daraus ergebenden Schwierigkeiten in Gestalt von einander abweichender Voten überwunden werden müssen und eine einheitliche Entscheidung herbeigeführt werden soll.

Benjamin Franklin spricht (1789) von der doppelköpfigen Schlange, die auf dem Weg zum Bach, um zu trinken, durch eine Hecke muss.<sup>41</sup> Dort ist sie gezwungen, einen Zweig zu umgehen, und während der eine Kopf sich links orientiert, will der andere rechts vorbei. Die Entscheidung kostet Zeit und bevor sie getroffen ist, verdurstet die arme Schlange. Ein Zeitgenosse Franklins bemerkte (1788) unter dem Pseudonym *Republicus* zu den Inkonsistenzen zweiter Kammern, dass die eine sage, dies ist das Gesetz und die andere sage, dies ist nicht das Gesetz.<sup>42</sup> 1789 fasste Abbé Sieyès seine Überlegung hierüber in der verfassungsgebenden Nationalversammlung Frankreichs dahin zusammen, „dass es menschlichen Verstand übersteige, eine wirksame und sinnvolle zweite Kammer zu schaffen. Denn wo eine zweite Kammer dem Volkswillen beipflichte, sei sie überflüssig, wohingegen sie ihm widerspreche, sei sie von Übel.“<sup>43</sup>

Den Worten dieser politischen Denker haben vielleicht etwa zwei Drittel der Staaten durch politische Präferenzen für ein Einkammersystem entsprochen,<sup>44</sup> aber trotzdem weisen heute viele konstitutionelle Staaten in der Welt ein Zweikammersystem auf, d. h. ungefähr 66 Staaten.<sup>45</sup>

## II. Sinn und Aufgabe des Zweikammersystems

Es ist hier nicht der Ort, die politische Legitimität des Zweikammersystems in den modernen Demokratien nachzuweisen und die verschiedenen Rechtfertigungen in Vergangenheit und Gegenwart im Einzelnen aufzuzeigen. Lediglich die wesentlichsten Gründe dafür und dagegen sollen des besseren Verständnisses wegen festgehalten werden.

---

<sup>41</sup> Harris, Fred, El Senado en los Estados Unidos de América, in: El Senado, Cámara de representación territorial, Pau I Vall Francesc (Hrsg.), Asociación española de letrados de parlamentos, Barcelona 1996, S. 79

<sup>42</sup> Kurland, Lerner, The Founder's Constitution, Volume one, Major Themes, 1987, S. 374

<sup>43</sup> Campion, Lord, Second Chambers in Theory and Practice, in: Parliamentary Affairs, Vol. 7, S. 17-32

<sup>44</sup> Riescher/Ru/Hass, Zweite Kammern, Oldenburg 2000, S. 4

<sup>45</sup> Siehe die Fußnote 14 zu § 1 aufgeführten Staaten der Welt mit Bikameralssystem

Montesquieu<sup>46</sup> rechtfertigte das Zweikammersystem aus einer zweifachen Erwägung heraus. Politisch sei es notwendig, dem sonst allmächtigen Parlament ein hemmendes Organ gegenüberzustellen. Außerdem müsse die geistig und sozial hochgestellte Elite der Staatsbürger als Minderheit gegen die sonst erdrückende Mehrheit der Durchschnittsbürger gesichert werden, indem ihr eine privilegierte Stellung eingeräumt werde. Mit der unterschiedlichen Repräsentation des Volkes nach seiner sozialen Gliederung sollte einerseits die Sicherheit des Staatsganzen, zum andern die relativ beste Gesetzgebung erreicht werden.<sup>47</sup> Der erste Gedanke, dass der Legislative ein besonderes Stabilisierungsorgan entgegenzusetzen ist, verdient nach wie vor Beachtung.<sup>48</sup> Die zweite Kammer wird so wichtiger Bestandteil des Systems der Gewaltenteilung, der „*checks and balances*“.

Die unterschiedliche Repräsentation des Volkes bringt eine größere Interessenstreuung im Parlament mit sich. Der Gesamtwille wird dadurch ausgewogener.

Die Legitimation des Zweikammersystems ergibt sich weiter aus der Erwägung, dass eine Kammer, die weiß, dass ihre Entscheidung überprüft wird, in der Regel weniger selbstherrlich und überlegter vorgehen wird. Die Güte der Gesetze wird auch steigen, wenn nach der ersten Kammer, die vielfach unter Zeitdruck arbeitet, ein anderes Gremium nochmals dieselbe Materie durcharbeitet. Die Beratung in zwei verschiedenen Instanzen lässt sich durch wiederholte Behandlungen in ein und derselben Instanz nicht gleichwertig ersetzen. Man vergegenwärtige sich nur, wie die Parlamente es mit den häufig vorgeschriebenen mehrmaligen Lesungen einer Gesetzesvorlage handhaben.

Die Neigung, von einmal gefassten Beschlüssen abzuweichen, ist nicht allein bei Individuen, sondern auch bei politischen Gremien gering. Denn eine bekannte Sache wird zum zweiten Male nicht mehr mit der gleichen Unbefangenheit behandelt. Hinzu kommt, dass die zweite Kammer eine andere Art von Versammlung ist als die erste und sie daher an die Überprüfung des Gesetzentwurfs in einem anderen Geist herangeht und ihn unter einem anderen Blickwinkel betrachtet.<sup>49</sup>

Das Zweikammersystem schafft jedoch nicht nur abgewogenere Gesetze einer vielleicht allzu eiligen oder reformfreudigen ersten Kammer. Dadurch, dass zwischen der

---

<sup>46</sup> Montesquieu, Vom Geist der Gesetze, Erster Band, hrsg. v. Ernst Forsthoff, Tübingen 1951, S. 128

<sup>47</sup> Vgl. Föhr, Die Rechtfertigung des Zweikammersystems, 1914, S. 53

<sup>48</sup> Ensslin, Der Ausgleich zwischen der ersten und der zweiten Kammer im Gesetzgebungsverfahren, 1958, S. 67

<sup>49</sup> Vgl. Morrison, Regierung und Parlament in England, 1956, S. 258 f.

Verabschiedung in der einen Kammer und der Beratung in der anderen gewöhnlich einige Zeit verstreicht, wird es der öffentlichen Meinung möglich, zu dem Entwurf Stellung zu nehmen, der nun schon einige Gestalt besitzt, jedoch noch korrigiert werden kann. Gegenüber den Stimmungen und plötzlichen Entschlüssen eines einseitig orientierten Abgeordnetenhauses vermag ein Senat, der die Dinge von anderer Warte und unter anderen Gesichtspunkten betrachtet, zuweilen als Gewissen der Legislative wirken. Er kann mäßigen, eine kontinuierliche Entwicklung fördern und kann Anregungen aus der Öffentlichkeit mit zum Erfolg verhelfen.<sup>50</sup> Vielfach hat die zweite Kammer auch eher die Möglichkeit, sich mit Fragen und Problemen zu beschäftigen, die wegen ihrer parteipolitischen Unergiebigkeit in der ersten Kammer nur stiefmütterlich behandelt werden, ohne dass man sie als bedeutungslos bezeichnen könnte. Hier bietet sich die Möglichkeit einer sinnvollen und nützlichen Arbeitsteilung, die unter Umständen sogar eine Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens bedeuten kann.<sup>51</sup> Bei einer Gesetzesvorlage, die bereits eine Kammer durchlaufen hat, ist ein großer Teil anfänglicher Mängel behoben, bis sie von der anderen Kammer bearbeitet wird. Ihre Prüfung beansprucht daher hier weniger Zeit.<sup>52</sup>

Regelmäßig sind die Funktionen der zweiten Kammer nicht mit der Mitwirkung beim Gesetzgebungsverfahren erschöpft.

Gegen das Zweikammersystem wird vor allem eingewandt, dass es der politischen Konsequenz der Demokratie widerspreche. Die Identität des einheitlichen Volkes, von der die Demokratie ausgehe, werde durch eine selbständige zweite Kammer von einiger politischer Bedeutung gefährdet. Die Legislative als Ausdruck des Gemeinwillens gerate beim Zweikammersystem in einen unnötigen Dualismus.<sup>53</sup> Zweifellos verstößt eine ständische zweite Kammer, deren Mitgliedschaft von einer bestimmten sozialen Stellung oder dergleichen abhängt, gegen die demokratische Prämisse von der Gleichheit aller Staatsbürger. Sobald jedoch alle sozialen Schichten in der zweiten Kammer vertreten sind, verfängt dieses Argument nicht mehr.<sup>54</sup> Ferner wird vorgebracht: In Einheitsstaaten, wo föderative Gesichtspunkte nicht die Errichtung einer zweiten Kammer rechtfertigen

---

<sup>50</sup> In Deutschland werfen Bundesregierungen der zweiten Kammer – sofern die Opposition dort Mehrheit hat – allerdings oft eine „Blockadepolitik“ vor

<sup>51</sup> Hierzu sei auf die Rolle des englischen Oberhauses bei der Überprüfung von Rechtsverordnungen hingewiesen.

<sup>52</sup> Vgl. *Morrison*, aaO, S. 258 f.

<sup>53</sup> *Schmitt*, aaO, S. 294

<sup>54</sup> *Ensslin*, aaO, S. 26

könnten, sei ein Zweikammersystem ein Anachronismus, Rudiment einer vergangenen feudalen Gesellschaftsordnung, das nur durch den Mythos der Gegengewichte erklärt werden könne.<sup>55</sup>

Ein weiterer Einwand geht dahin, dass mit der Einrichtung einer zweiten Kammer der ersten als der Repräsentantin der Nation ein Misstrauen zum Ausdruck gebracht werde, das deren Ansehen schmälere. Dabei wird übersehen, dass im Zweikammersystem der Gesamtwille des Volkes vom ganzen Parlament, also von beiden Häusern gemeinsam gebildet wird. Schließlich aber bringe das Zweikammersystem eine Verschleppung der Gesetzgebung mit sich, wodurch die Legislative noch schwerfälliger werde, als sie es ohnehin sei. Doch auch diesem Bedenken kann der Verfassungsgeber durch die Bestimmung von Fristen Rechnung tragen.<sup>56</sup>

Zusammenfassend beruht das Zweikammersystem also auf der Annahme, dass die mit ihm in die Legislative hineingetragenen Spannungen und Widerstände sich in Ergebnis auf die Gesetzgebung und auch das Staatsganze fruchtbar auswirken. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, dass das System des Miteinander und Gegeneinander, wie immer es im Einzelfall aussehen mag, so funktionsgerecht angelegt und praktiziert werden muss, dass eine Zersplitterung oder Lähmung des Apparates der Willensbildung vermieden wird.

#### § 4 Wesen einer zweiten Kammer

##### I. Die allgemeinen Aufgaben einer zweiten Kammer und die gegen ihre Existenz gerichtete Kritik

Fast ein Drittel aller Staaten der Welt, gleichgültig ob unitarisch oder föderalistisch aufgebaut, besitzen ein Parlament, das aus zwei Häusern besteht. Die zweite Kammer mit der längsten Tradition und deshalb bei der Schöpfung fast jeder neueren zweiten Kammer, wenn auch nie völlig nachgeahmt, so doch zum Vergleich herangezogen, ist das englische Oberhaus.<sup>57</sup> Ursprünglich geschaffen als ein beratendes Gremium neben der Krone, dessen Mitglieder, in der Mehrzahl Großgrundbesitzer geistlichen und weltlichen

---

<sup>55</sup> *Duverger*, Partidos políticos, Fondo de Cultura Económica, México 2001, S. 125

<sup>56</sup> Vgl. dazu Art. 76 II S. 2 und 77 II GG

<sup>57</sup> Eine Entwicklungsgeschichte des englischen Parlamentes in gedrängter Form gibt unter anderem *Finer*, S. 400



Standes, vor allem das Recht besaßen, bei der Steuererhebung mitzuwirken, entwickelte es sich erst ganz langsam, im Laufe vieler Jahrhunderte, zu einem Staatsorgan, das neben einem anderen teilhat an gewissen Akten hoheitlicher Tätigkeit, insbesondere, aber keineswegs ausschließlich der Gesetzgebung. Im Laufe der Zeit, mit den Nachbildungen in den nordamerikanischen Kolonien, alsdann den Vereinigten Staaten, der französischen Republik usw., sind dann immer mehr zweite Kammern geschaffen worden.

Es gibt ein umfangreiches Schrifttum über die Institution der zweiten Kammer als solcher, und es kann deshalb nicht die Aufgabe dieses Abschnittes sein, zu diesem Problemkreis einen neuen Beitrag unter allgemeinen Erwägungen zu liefern. Vielmehr soll in kurzen Zügen die generelle Aufgabe einer zweiten Kammer beschrieben werden. Anschließend sollen dann einige Stimmen genannt werden, die die Existenz einer zweiten Kammer entweder ablehnen oder doch für ziemlich überflüssig halten.

Die weiteste und damit auch unbestimmteste Beschreibung der Aufgabe einer zweiten Kammer ist, sie sei geschaffen, um ein Gegengewicht (*checks and balances*) gegen die Akte der anderen Kammer zu bilden. Diese Aufgabenbeschreibung ist in sich unbefriedigend, wenn nicht gesagt wird, warum die andere Kammer eines Gegengewichtes bedarf. Das Verlangen nach einem Gegengewicht entspricht einem Erfordernis der modernen Staatslehre,<sup>58</sup> das sich auf die Erkenntnis gründet, dass jede mit politischer Macht ausgestattete Institution eine gefährliche Anlage zu Machtausweitung, Diktatur und schließlich Unterdrückung in sich trägt. Die Trennung des Parlamentes in zwei sich gegenseitig kontrollierende Kammern ist daher als eine Emanation der Lehre der Gewaltentrennung anzusehen<sup>59</sup>. Sinn des Gegengewichtes soll es sein, weitmöglichst die Freiheit des Einzelnen zu schützen. Das Verlangen, in beiden Häusern des Parlamentes zwei sich kontrollierende, auf verschiedener Zusammensetzung beruhende Körper zu sehen, kommt auch in der bemerkenswerten Erscheinung zum Ausdruck, dass

---

<sup>58</sup> Die Forderung nach einer zweiten Kammer als Gegengewicht gegen die Handlungen der anderen parlamentarischen Körperschaft wurde u. a. auf gestellt von *Montesquieu*, Vom Geist der Gesetze, aaO, Kap. 6, S. 220. Er schlägt vor, die legislative Körperschaft aufzuteilen in eine Adelskammer und eine Volkskammer, die sich gegenseitig hemmen und kontrollieren sollen. Auch *J.S. Mill*, Kap. XIII (S. 239 ff.), bei im Grunde ablehnender Haltung gegenüber einer zweiten Kammer, erachtet die mäßigende und kontrollierende Wirkung einer zweiten Kammer als nützlich. Neuerdings äußerte sich auch *Imboden*, S. 74 f. sehr positiv zu dieser Funktion einer zweiten Kammer. Vgl. auch *Loewenstein*, Verfassungslehre, S. 47, 77, 177 und 181 ff.

<sup>59</sup> Vgl. *Kelsen*, Allgemeine Staatslehre, S. 352

in der Regel in keinem Staat die Mitglieder der ersten Kammer gleichzeitig Mitglieder der zweiten Kammer sein dürfen.

Im einzelnen werden die Aufgaben und die Bedeutung der zweiten Kammer gelegentlich verschieden formuliert, lassen sich aber meist unter dem oben entwickelten Gedanken einordnen.<sup>60</sup>

So sieht Lees-Smith<sup>61</sup> die wichtigste Aufgabe der zweiten Kammer darin, den Beschlüssen der ersten in den Fällen Widerstand entgegenzusetzen, in denen der Wille des Volkes nicht eindeutig feststeht. Diese sicherlich sehr bedeutsame Aufgabe, die allerdings sehr viel Objektivität und Selbstbeherrschung von einer zweiten Kammer insbesondere dann verlangt, wenn ihre parteipolitische Zusammensetzung in etwa derjenigen der ersten Kammer entspricht, wurde bereits 1917 unter dem dortigen Punkt 3 als ein Ergebnis der sogenannten „*Bryce – Conference*“<sup>62</sup> festgestellt. Diese Konferenz, die nach ihrem Vorsitzenden *Bryce* benannt wurde, hatte dreißig Teilnehmer, die unter Berücksichtigung der parteilichen Zusammensetzung aus beiden Häusern des englischen Parlamentes kamen. Ihre Aufgabe war es, Reformvorschläge für das englische Oberhaus auszuarbeiten. Die in ihr gewonnenen weiteren Ergebnisse interessieren an dieser Stelle nicht, da sie einmal speziell auf das englische Oberhaus zugeschnitten sind und überdies nie in die Wirklichkeit umgesetzt wurden.<sup>63</sup>

Vielfach, besonders im angelsächsischen Rechtsdenken, findet man den Gedanken vertreten, die zweite Kammer müsse hemmend und mäßigend auf mögliche radikale Maßnahmen der demokratisch zustande gekommenen ersten Kammer wirken. Sie solle sozusagen der Wahrer der konservativen Kräfte sein.<sup>64</sup> Diese Aufgabe distanziert sich aber eigentlich schon von der generellen und hat bestimmte parteiliche Konstellationen im Auge. Außerdem muss darauf hingewiesen werden, dass es heutigem Denken nicht mehr gemäß ist, in einer auf demokratischer Grundlage geschaffenen Institution eine besondere Gefahr zu erblicken.

---

<sup>60</sup> Vgl. allerdings auch die Betrachtungsweise von *Finer*, aaO, S. 399 f., insbesondere wo er ausführt, die zweiten Kammern seien eigentlich nur im Interesse der besitzenden Klasse geschaffen, die sich durch ihre hemmende Wirkung die Erhaltung ihres Vermögens sichern wolle. *Finer* hat hier aber wohl nur Kammern mit konservativer Zusammensetzung im Auge. Das braucht durchaus nicht stets der Fall zu sein.

<sup>61</sup> Vgl. *Lees - Smith*, aaO, S. 106

<sup>62</sup> Sehr gute Berichte über die *Bryce – Konferenz* finden sich bei: *Lees - Smith*, aaO, S. 216 ff., *Marriott*, aaO, S. 212

<sup>63</sup> Vor einer Überschätzung der Bedeutung der *Bryce – Konferenz* warnt auch *Friedrich*, Verfassungsstaat, S. 766, Ziff. 5

<sup>64</sup> *Lees - Smith*, aaO, S. 108

Gelegentlich hört man auch zugunsten der zweiten Kammer das Argument der sorgfältigen Beratung genannt. Die ruhige Arbeit der zweiten Kammer solle übereilte Beschlüsse mit möglicherweise für das Volk nachteiligen Auswirkungen verhindern.

Wurde vorstehend versucht, eine kurze, das Wesentliche treffende Beschreibung einer zweiten Kammer zu geben, so wie sie von denen betrachtet wird, die ihr im ganzen positiv gegenüber stehen, so sollen jetzt Stimmen zu Wort kommen, die ihr wenig oder gar keine Bedeutung beimessen, ja sie sogar völlig ablehnen.

Einer der frühesten Angriffe gegen die Institution einer zweiten Kammer geht von dem englischen Philosophen, Rechtswissenschaftler und Nationalökonom Jeremy Bentham (1748-1832) aus.<sup>65</sup> Richtet sich im „*Fragment on Government*“<sup>66</sup> seine ironische Kritik eigentlich nur gegen die Methoden der Zusammensetzung des englischen Oberhauses, so kommt seine grundsätzlich ablehnende Haltung gegenüber jeglicher zweiter Kammer ganz deutlich in seiner von dem Schweizer Verleger Etienne Dumont herausgegebenen Schrift „*Tactique des Assemblées Politiques Délibérantes*“ (*Essay on Political Tactics*)<sup>67</sup> zum Ausdruck. Da seine Schrift einen nachhaltigen Eindruck hinterließ, lohnt es sich, seine Ausführungen in den Hauptzügen kurz wiederzugeben.<sup>68</sup>

Bentham beanstandet, dass eine zweite Kammer in der Lage sei, einer Minderheit einen ihr nicht zukommenden Einfluss bei der staatlichen Willensbildung zu geben.

Beispielsweise genüge in der einen Kammer die Mehrheit einer einzigen Stimme, um eine Maßnahme zu vereiteln, die in der anderen Kammer einstimmig angenommen worden sei. Außerdem begünstige sie einseitig die Interessen einer Klasse, die zu den Interessen der Nation ohne weiteres im Gegensatz stehen könnten. Selbst, wenn aber keine Klassenunterschiede zwischen den beiden Kammern bestehen, sieht er die Gefahr, dass eine Mächtigkeitsgruppe sich durch Korruption Einfluss in einer der beiden Kammern zu verschaffen versucht, um auf diese Weise gleich alle Akte der gesetzgebenden Körperschaft beeinflussen zu können.

Bentham kritisiert weiterhin, dass im Zweikammersystem beide Kammern in Bezug auf ein und dieselbe Angelegenheit verschieden gut unterrichtet sein können und dass im übrigen dieses System unnötige Zeitverluste bei der Gesetzgebung mit sich brächte. Schließlich rügt er, dass im Zweikammersystem jede Kammer versucht sei, die Macht an

---

<sup>65</sup> Vgl. hierzu auch *Friedrich*, Verfassungsstaat, S. 353 ff.

<sup>66</sup> Kap. III (S. 57 ff. insbes. S. 74 ff.)

<sup>67</sup> Kap. IV (S. 58 ff.)

<sup>68</sup> *Tactique*, S. 59 f.

sich zu reißen, eine dominierende Rolle zu spielen, während die andere, unterlegene Kammer wiederum dazu neige, ohne sachliche Gründe die Politik der anderen Kammer zu durchkreuzen. Diesen Erwägungen folgen alsdann einige Argumente, die zugunsten der Existenz einer zweiten Kammer angeführt werden können, die aber nicht von Bentham selbst, sondern von seinem Verleger Dumont stammen.<sup>69</sup>

John Stuart Mill<sup>70</sup> (1806-1873), ein Schüler Benthams, nimmt ebenfalls zu dem Problem der zweiten Kammer Stellung. Seine Ablehnung ist weniger radikal. Er erkennt die mäßigende Wirkung einer zweiten Kammer neben der sonst leicht zu Despotien neigenden anderen Kammer an. Auch widerlegt er das Argument Benthams, dass die Mehrheit einer einzigen Stimme der einen Kammer genüge, um einen einhelligen Beschluss der anderen zu Fall zu bringen, mit dem praktischen Hinweis, dass in Wirklichkeit wohl nie zwei Kammern derartig verschieden zusammengesetzt seien. Es ist praktisch kaum denkbar, dass eine Kammer im Hinblick auf eine bestimmte Frage in zwei fast gleiche Hälften geteilt ist, während die andere ihr völlig einheilig gegenüber steht. Im übrigen ist festzustellen, dass Mill die zweite Kammer im Grunde für überflüssig hält. Ganz besonders heftig ist die Kritik bei Sidney und Beatrice Webb.<sup>71</sup> Da sie die englische Verfassung unter sozialistischen Aspekten betrachten, können sie dem Oberhaus als dem Mittelpunkt der konservativen Kräfte nur ablehnend gegenüber stehen. Auch Laski<sup>72</sup> hält eine zweite Kammer für überflüssig und schädlich. Wie er ist auch der englische Philosoph Bertrand Russell,<sup>73</sup> Oberhausmitglied mit Labourparteizugehörigkeit, der Ansicht, dass heute eine zweite Kammer fehl am Platze sei. Diese Stimmen aus der Zahl derer, die, offensichtlich von den Verhältnissen in England ausgehend, eine zweite Kammer für überflüssig oder aber auch geradezu für schädlich halten, mögen hier genügen.

Es gibt andere Autoren, die bereits aus grundsätzlichen Erwägungen eine zweite Kammer ablehnen. Wendet man sich dem Kontinent zu, so stößt man in Abbé Siéyes auf einen leidenschaftlichen Feind des Zweikammersystems. In seinen Reden und Schriften<sup>74</sup> bekundet er immer wieder seine ablehnende Haltung. Er sieht im Zweikammersystem

---

<sup>69</sup> Vgl. *Tactique*, aaO, S. 62

<sup>70</sup> *J. S. Mill*, aaO, Kap. XIII, S. 238

<sup>71</sup> *Sidney and Beatrice Webb*, aaO, S. 62 ff.

<sup>72</sup> *Laski*, *Grammar of Politics*, aaO, S. 328 ff.

<sup>73</sup> *B. Russell*, zitiert von, *Das Britische Parlamentarische System (Recht, Staat, Wirtschaft, Teil 1, Stuttgart 1949, S. 160*

<sup>74</sup> *Siéyes*, „Was ist der dritte Stand?“, 4. Kap., § 6 (I, S. 118 ff.) „Meinung des *Abbé Siéyes* über die Frage des königlichen Vetos“, Sitzung des 7. 9. 1789 (I, S. 523 ff.)

zwei gesetzgebende Körperschaften sich gegenseitig hemmend und lähmend gegenüber stehen, wenn nicht ein König über ihnen steht, der sie dirigiert.<sup>75</sup>

Neuerdings führt Nawiasky<sup>76</sup> aus, dass eine zweite Kammer das Relikt einer im allgemeinen vergangenen Staatsauffassung sei, die dem Abbau anheimfallen werde, wenn sie nicht auf einer durch Volksbeschluss angenommenen Verfassung beruhe.

Fasst man die gegen die zweite Kammer gerichtete Kritik zusammen, so lassen sich im wesentlichen drei Gesichtspunkte unterscheiden: Einmal, besonders in englischen Rechtskreis, wird der zweiten Kammer die undemokratische Art ihrer Zusammensetzung zum Vorwurf gemacht. Diese Vorwürfe treffen heute allerdings nur noch das englische Oberhaus. Zum anderen wird der zweiten Kammer vorgeworfen, dass sie bei der Gesetzgebung eine hemmende, aufschiebende Wirkung ausübe. Dieser Vorwurf, der, wie gezeigt wurde, von manchen gerade als ein Positivum gewertet wird, beschränkt sich nicht auf das englische Oberhaus, sondern beansprucht allgemeine Geltung. Schließlich gibt es eine Richtung, die eine zweite Kammer in demokratischen Staaten für überflüssig und nutzlos hält.

In der Zusammenfassung bezieht sich die Kritik an einer zweiten Kammer auf die Verlangsamung des Gesetzgebungsprozesses, die Blockademöglichkeiten und die Kosten, die der Unterhalt zweier Kammern erfordert.

Die Motive für die Schaffung oder auch Abschaffung eines Zweikammerparlaments variieren von Land zu Land und sind in der Regel eine Kombination von verschiedenen Faktoren.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> *Sieyès*, „Meinung über die Grundverfassung, dem Konvent vorgelegt am 20. 6. 1795“ (III, S. 386), vergleicht die zwei Kammern, die sich gegenseitig hemmen, mit zwei Pferden, die an den gleichen Wagen gespannt sind und in entgegengesetzter Richtung ziehen wollen. „Sie werden trotz aller Anstrengungen nicht von der Stelle kommen, wenn der königliche Kutscher sich nicht auf den Bock setzt, um sie nach einer Richtung zu lenken, allein, es ist ausgemacht, wir wollen den königlichen Kutscher nicht!“

<sup>76</sup> *Nawiasky*, Bd. IV, Staatslehre, S. 57

<sup>77</sup> Vgl. *Krumwiede, Henrich / Nolte, Detlef*, Die Rolle der Parlamente in den Präsidialdemokratien Lateinamerikas, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg 2000, S. 128

## II. Gleiche oder ungleiche Vertretung der Einzelstaaten in der zweiten Kammer

Es ist immer noch eine äußerst schwer zu entscheidende Frage, in welcher Stärke die Einzelstaaten innerhalb einer zweiten Kammer an der bundesstaatlichen Willensbildung beteiligt sein sollen.

Eine Möglichkeit besteht darin, allen Gliedern des Bundes eine gleiche Anzahl von Stimmen zuzuteilen, ohne Rücksicht auf die Bevölkerungszahl oder andere Wertmaßstäbe. Diese Lösung ist bekannt unter dem Namen geometrisches Prinzip. Das Gegenteil ist eine Stimmzahlzuteilung, die sich nach der Bevölkerungsstärke des Einzelstaates richtet und unter Wahrung einer strengen Proportionalität jedem Staat die ihm zustehenden Stimmen einräumt. Diese Lösungsform nennt man das arithmetische Prinzip. Zwischen diesen beiden Möglichkeiten liegt eine Lösungsform, die den Einzelstaaten ein entsprechend ihrer Bevölkerungsstärke schwach abgestuftes Stimmrecht gewährt unter Einräumung einer bestimmten Mindestvertreterzahl. Dieses System nimmt eine vermittelnde Stellung zwischen dem arithmetischen und dem geometrischen System ein.

Das streng proportionale (arithmetische) Prinzip ist nirgends in die Wirklichkeit umgesetzt worden. Es wäre schon deshalb unzweckmäßig, weil es eine zweite Kammer schaffen würde, die, parteimäßig gesehen, ein getreues Spiegelbild der ersten Kammer abgeben würde, deren Vertreter ja ebenfalls, allerdings auf gesamtstaatlicher Basis, unter Beachtung der Bevölkerungszahl gewählt werden.<sup>78</sup>

Das geometrische Prinzip hingegen und auch das gemischt geometrisch-arithmetische Prinzip haben unter verschiedenen Abwandlungen Eingang in die geltenden bundesstaatlichen Verfassungen gefunden. Beide Prinzipien haben Freunde und Feinde, und der Streit um die Vor- und Nachteile des einen oder anderen erstreckt sich bis in die jüngste Vergangenheit.

Die Lösung, allen Einzelstaaten eine gleich starke Vertretung in der zweiten Kammer zu gewähren, erweist sich als naheliegend, wenn man an den Zustand denkt, der in der Regel der Entstehung eines Bundesstaates vorangeht. Die ursprünglich auf völkerrechtlicher Ebene verhandelnden Staaten sind durchaus gleichberechtigt, z. B. die Vereinigten

---

<sup>78</sup> Vgl. *Gaa*, aaO, S. 54 f.

Staaten von Amerika vor dem Zusammenschluss zur Union, gleicherweise die Mexikanischen Staaten vor 1824 und auch die deutschen Fürsten vor 1815.<sup>79</sup>

Es ist also historisch verständlich,<sup>80</sup> wenn nach der Bundesstaatsgründung in der an die Stelle des Gesandtenkongresses gerückten zweiten Kammer die einzelnen Bundesglieder gleichberechtigt sind. Die Gleichheit der verbündeten Einheiten in der Bundesvertretung wird mitunter geradezu als ein Grundpfeiler einer echten föderalistischen Organisation angesehen.<sup>81</sup>

Auf der anderen Seite darf nicht übersehen werden, dass das Prinzip der gleichen Vertretung der Einzelstaaten im Gegensatz zu den Prinzipien der Demokratie zu stehen scheint.<sup>82</sup> Vergegenwärtigt man sich, dass in einem modernen Staat jeder Bürger ein gleiches Stimmrecht besitzen soll, so scheint dieser Grundsatz in Bundesstaaten, deren Glieder eine gleiche Vertretung haben, die aber verschieden stark bevölkert sind, in Bezug auf die Zusammensetzung der zweiten Kammer keine Anwendung zu finden. Um ein Beispiel zu gebrauchen: Im Senat der Vereinigten Staaten werden alle Einzelstaaten gleichmäßig durch zwei Senatoren repräsentiert. California ist der bevölkerungsreichste Staat, Wyoming der bevölkerungsärmste Staat. Ein Einwohner des Staates Wyoming besitzt also den Vorteil eines wesentlich höheren Stimmgewichts als ein Einwohner des Staates California. Offenbar bedeutet also die gleiche Behandlung zweier verschieden stark bevölkerter Staaten einen Verstoß gegen die Grundsätze des gleichen Stimmrechtes. Gerade im Hinblick auf den amerikanischen Senat ist häufig<sup>83</sup> auf die Ungerechtigkeit hingewiesen worden, die darin besteht, dass in ihm die zahlreichen dünnbesiedelten Agrarstaaten überrepräsentiert sind, während die dichtbevölkerten industriellen Staaten demgegenüber benachteiligt sind.

Dennoch ist es bemerkenswert, dass gerade Staaten mit einem jahrhundertealten, tief im Volksbewusstsein verwurzelten demokratischen Denken wie die Vereinigten Staaten von Amerika und die Vereinigten Mexikanischen Staaten das Prinzip der gleichen Vertretung aller Einzelstaaten in der zweiten Kammer verwirklicht haben, ohne sich durch diesen

---

<sup>79</sup> Siehe das dritte Kapitel dieser Arbeit, „Historische Gründe für die Etablierung der zweiten Kammer“ (§ 8, § 9 und § 10)

<sup>80</sup> Vgl. auch die Gleichheit aller Mitglieder in den föderativen Gebilden im alten Griechenland, *Ténékidés*, in: *Le Fédéralisme*, hrsg. vom Centre de Sciences Politiques de l'Institut d'Etudes Juridiques de Nice, Paris 1976, S. 229

<sup>81</sup> Vgl. *Friedrich, Carl Joachim*, *Der Verfassungsstaat der Neuzeit*, Berlin 1953, S. 222

<sup>82</sup> *Loewenstein*, aaO, S. 206

<sup>83</sup> AaO, S. 217

Widerspruch abschrecken zu lassen. In der Regel wird sogar dieser Grundsatz verfassungsmäßig besonders dauerhaft verankert.<sup>84</sup>

Vielleicht löst sich dieser Widerspruch, wenn man sich vergegenwärtigt, dass es für konstitutionelle Demokratie und konstitutionellen Föderalismus einen gemeinsamen Grund haben: Den Zweck, dem einzelnen Bürger ein größtmögliches Maß an Freiheit zu gewähren.<sup>85</sup>

Für den Föderalismus wurde dieser Zweck in sehr eindringlicher Weise von Friedrich<sup>86</sup> betont. Er spricht geradezu davon, dass der Föderalismus eine territoriale Form der Gewaltentrennung bedeutete.<sup>87</sup> Nun steht aber fest, dass ein echter Föderalismus nur zwischen möglichst gleichberechtigten Einheiten bestehen kann, nicht zwischen Einheiten, die untereinander mit höchst ungleichen Rechten ausgestattet sind. In Bundesstaaten haben die Einzelstaaten, die ursprünglich einmal selbständig waren, einen mehr oder weniger großen Teil ihrer Staatsgewalt auf den Bund übertragen. Der verbleibende Rest von Eigenstaatlichkeit sollte für alle Einzelstaaten gleich sein. Sicher wird in Bundesstaaten in der Regel das politische Gewicht einzelner Staaten größer sein als das der anderen, sei es aus kulturellen, wirtschaftlichen oder anderen Gründen. In dem typisch föderalistischen Zwecken dienenden Organ der zweiten Kammer sollten sie aber alle gleiche Rechte besitzen.

Es wäre gar nicht so abwegig, unter demokratischen Aspekten eine Parallele zwischen der Behandlung der Bürger als gleichberechtigte politische Wesen und der Einzelstaaten im Bundesstaat zu ziehen. So wie die Einheit Mensch, ohne Rücksicht auf politische Einsicht, Weisheit, Alter (nach Erreichung des Mindestalters), Besitz u. a. als gleichberechtigt behandelt wird, sollte auch die Einheit Staat als solche gleichberechtigt neben den anderen stehen können.<sup>88</sup> In einem Bundesstaat<sup>89</sup> hat häufig jeder Gliedstaat seine Eigenart, die kulturell, historisch, sprachlich, ethnologisch, religiös, klimatisch oder sonst wie begründet sein mag. Jeder Gliedstaat bildet in sich eine gewisse eigene Staatspersönlichkeit. Nach welchen Gesichtspunkten sollte also eine wirklich gerechte Abstufung im Range der Staaten untereinander vorgenommen werden? Sicher spielt die

---

<sup>84</sup> AaO, S. 207

<sup>85</sup> *Ehard, Hans*, Freiheit und Föderalismus, München 1948, S. 6 ff.

<sup>86</sup> *Friedrich*, aaO, S. 215

<sup>87</sup> Siehe auch *Loewenstein*, aaO, S. 296 ff.

<sup>88</sup> So auch *Meyer, Hans*, Die Mitwirkungsrechte der Bundesglieder in der schweizerischen Eidgenossenschaft, Basel 1957, S. 33 f.

<sup>89</sup> Vgl. das deutsche Reich von 1871, die Einzelstaaten der Vereinigten Staaten von Amerika und auch die Vereinigten Mexikanischen Staaten



Bevölkerungszahl in der modernen Demokratie eine ausschlaggebende Rolle, aber sie ist nicht der einzige Wertmaßstab, nach dem eine unterschiedliche Behandlung der einzelnen Staaten sich rechtfertigen lässt. Könnten vielleicht nicht auch wirtschaftliche Macht, Bodenfläche, Stand der Kultur oder Zivilisation für die Abstufung des Stimmgewichtes unter den einzelnen Gliedstaaten Bedeutung haben?<sup>90</sup>

In den Vereinigten Staaten von Amerika wird gelegentlich gerade von Gegnern des Prinzips der gleichen Vertretung der Einzelstaaten geltend gemacht, dieses Prinzip führe zu Ungerechtigkeiten, da es vielen kleinen „überrepräsentierten“ Staaten infolge der ihnen zukommenden starken Vertretung im Senat die Möglichkeit biete, kostspielige Maßnahmen durchzusetzen, obwohl sie an dem Steueraufkommen nur in geringem Umfange beteiligt seien.<sup>91</sup> Diesem Argument muss entgegengehalten werden, dass es sich bei einem Staat nicht um ein primär wirtschaftliches Gebilde handelt, dessen Stimmrecht, wie etwa in einer Aktiengesellschaft, von der Höhe der finanziellen Beteiligung abhängig gemacht werden kann. Der Weg von dieser Überlegung zum Mehrklassenwahlrecht ist nicht weit; denn warum sollte dann der Zahler hoher Steuern nicht ebenfalls größere Einflussnahme auf die Staatsgeschäfte für sich beanspruchen können?

Um Ungerechtigkeiten gegenüber einzelnen Bundesgliedern zu vermeiden,<sup>92</sup> scheint die gleiche Beteiligung aller Einzelstaaten an der Ausübung der Bundesgewalt die beste Lösung zu sein.<sup>93</sup>

Diese Lösung erhält noch eine besondere Rechtfertigung, wenn man sich fragt, wozu die zweite Kammer in Bundesstaaten eingerichtet wurde: ihre Aufgabe ist es doch gerade, die Gliedstaaten zu repräsentieren. Das Volk als Ganzes und damit der Einzelne werden in der ersten Kammer unter rein demokratischen Grundsätzen repräsentiert, in der zweiten Kammer hingegen wird das Volk in den Gliedstaaten repräsentiert; wobei der Akzent auf Gliedstaat zu setzen ist.

Die Verwirklichung des Gleichheitsprinzips kann allerdings zu Missverhältnissen führen, wenn die Größe der zusammengeschlossenen Staaten extrem unterschiedlich ist: wenn z. B., wie im Deutschen Reich von 1871, ein Staat wie Preußen etwa drei Fünftel der

---

<sup>90</sup> So wurde z. B. die Stellung der Mitglieder des ätolischen Städtebundes nach dem militärischen Kontingent und der Höhe der von dem einzelnen entrichteten Abgaben eingestuft. Vgl. *Ténékides*, aaO, S. 230 f.

<sup>91</sup> Vgl. *Haynes*, aaO, S. 1009

<sup>92</sup> Über die Schwierigkeit, einen gerechten Maßstab für die Stimmrechtsabstufung zu finden, vgl. auch *Bilfinger, Karl*, Der Einfluss der Einzelstaaten auf die Bildung des Rechtswillens, Tübingen 1923, S. 64 ff.

<sup>93</sup> So auch *Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., Berlin 1920, S. 771

gesamten Einwohnerzahl auf sich vereinigt, wirkt es allen politischen Realitäten hohnsprechend, wenn daneben ein Staat wie Schaumburg-Lippe mit etwa einem Sechzehnhundertstel der Bevölkerung Preußens<sup>94</sup> die gleiche Vertretung haben soll. Was soll nun aber geschehen, wenn trotzdem ein Bedürfnis zu einem Zusammenschluss besteht? Soll in diesem Fall der präponderierenden Lösung der Vorzug gegeben werden, würde das zweifellos sehr unföderalistisch sein. In einem solchen Falle ist die einzig mögliche Lösung die Einführung einer leichten Proportionalität,<sup>95</sup> die sich beispielweise bei den deutschen Verhältnissen als richtig erwiesen hatte.<sup>96</sup>

Häufig ist es vielmehr so, dass einige größere Staaten in ihrer Größe vergleichbar sind und einer Zahl wesentlich kleinerer Staaten gegenüberstehen. Unter solchen Umständen kann es zweckmäßig sein, mehrere kleine Staaten zu einer zahlenmäßigen Einheit zusammenzufassen, sofern diese Staaten räumlich aneinander grenzen und auch im übrigen harmonieren. Wohlverstanden sollen hier nicht Staaten zu einem neuen Staat verschmolzen werden, wie dies im Falle des deutschen Südstaates versucht wurde. Eine solche Lösung bringt nur zu leicht und mit Recht Unzufriedenheit mit sich und ist als solche auch unföderalistisch. Vielmehr sollte diese Zusammenfassung nur geschehen, um rechnerisch eine Distrikteinheit zu schaffen, die bevölkerungsmäßig mit anderen in etwa vergleichbar ist und eine zahlenmäßig gleiche Vertretung im föderativen Bundesorgan ermöglicht. Eine solche Lösung wird teilweise als Stufenföderalismus bezeichnet.<sup>97</sup>

Legt man diese Lösungsformen zugrunde, so findet man die Lösung der gleichen Vertretung aller Gliedstaaten in der zweiten Kammer z. B. in den Vereinigten Staaten von Amerika und den Vereinigten Mexikanische Staaten verwirklicht. Im Falle Deutschlands war die leicht proportionale Vertretung der Staatsglieder ursprünglich die von Natur einzig mögliche Lösung.<sup>98</sup> Heute, nachdem der überwiegende Staat Preußen aufgelöst worden ist, wäre eine Abkehr von dem Prinzip der Proportionalität geboten.<sup>99</sup>

---

<sup>94</sup> Vgl. *Friedrich*, aaO, S. 230

<sup>95</sup> So auch *Livingston, William*, *Federalism and Constitutional Change*, Oxford 1986, S. 305; *Friedrich*, aaO, S. 230

<sup>96</sup> *Bilfinger*, aaO, S. 115

<sup>97</sup> *Messmer, Georg*, *Föderalismus und Demokratie*, Zürich 1946, S. 204

<sup>98</sup> *Jellinek*, aaO, S. 780

<sup>99</sup> *Brecht, Arnold*, *Föderalismus, Regionalismus und die Teilung Preußens*, S. 213; auch *Negenborn, Gerhard*, *Der Begriff des politischen Föderalismus und seine Berücksichtigung im Völkerrecht und Staatsrecht*, S. 81

## Zweites Kapitel: Die zweiten Kammern und die Bundesstaatstheorien

### § 5 Bundesstaat

#### I. Bundesstaatsbegriff

Ein allgemein anerkannter Bundesstaatsbegriff existiert nicht. Nach Bleckmann muss ein solcher allgemeiner Bundesstaatsbegriff durch einen abstrahierenden Vergleich der verschiedenen Staaten der Welt entwickelt werden, die sich selbst als Bundesstaat verstehen oder in denen die typischen Probleme des Bundesstaats auftreten.<sup>1</sup> Die Lehre ist sich jedoch weitgehend einig, dass es eine allgemeine und unumstrittene Definition des Bundesstaatsbegriffs nicht gibt.<sup>2</sup> Zwar hat es nie an Versuchen gefehlt, den Bundesstaat begrifflich zu definieren. Doch sind selbst die wenigen allgemeinen Definitionsmerkmale, die durch Abgrenzung des Bundesstaates zum Einheitsstaat einerseits und zum Staatenbund andererseits entwickelt wurden,<sup>3</sup> nicht auf ungeteilte Zustimmung gestoßen. Daraus erklärt sich das harte Urteil Bothes: „Versuche, den Bundesstaat strikt begrifflich zu definieren, sind des öfteren unternommen worden und gescheitert.“<sup>4</sup>

Grundlegendes Kennzeichen des Bundesstaates ist die Aufgliederung eines Staates in Gebiets-Körperschaften, denen eine gewisse Eigenständigkeit rechtlicher Art zukommt. Über die Natur und Tragweite dieser Eigenständigkeit sowie über das Verhältnis der untergeordneten Gebietskörperschaften zum Gesamtstaat besteht Uneinigkeit unter den verschiedenen Bundesstaatstheorien.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Bleckmann, Staatsrecht I, Rn. 859

<sup>2</sup> Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog, Art. 20 IV, Rn. 2; Kimminich, Bundesstaat (1987), Rn. 8; Bothe, Föderalismus (1994), S. 21; Blanke, Integrationsgewalt (1993), S. 358

<sup>3</sup> Z. B. Bleckmann, Staatsrecht I, Rn. 858: Staatsrechtliche Verbindung zwischen grundsätzlich selbstständigen Staaten, Verteilung der staatlichen Aufgaben, Bund garantiert Einhaltung der Bundesverfassung, Ländermitwirkung an der Ausübung der Bundeskompetenzen, kooperativer Föderalismus. Ähnlich Stern, Staatsrecht I (1984), S. 644-645, weitere allgemeine Definitionen bei Kimminich, Bundesstaat, Rn. 5-7

<sup>4</sup> Bothe, Föderalismus, S. 21

<sup>5</sup> Eine Zusammenstellung der Kriterien des Bundesstaates in einer Vielzahl von Bundesstaatstheorien gibt Friedrich Kojas, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, in: Theorie und Praxis des Bundesstaates, Salzburg 1974, S. 63 ff.

Der Bundesstaat ist nach der herkömmlichen Definition<sup>6</sup> ein Staat, der sich aus mehreren Staaten zusammensetzt. Kennzeichnend ist, dass sowohl der Bund als auch die Glieder Staatscharakter besitzen. Dementsprechend gibt es im Bundesstaat eine doppelte Staatlichkeit. Beide – der Bund (Gesamtstaat) und die Länder (Gliederstaaten) – haben eine eigene staatliche Organisation (Parlament, Regierungs- und Verwaltungsorgane, Gerichte), die mit der Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben (Gesetzgebung, Regierung und Verwaltung, Rechtsprechung) betraut sind. Das Hauptproblem der bundesstaatlichen Verfassung ist dementsprechend die Verteilung der staatlichen Aufgaben und Kompetenzen auf den Bund und die Länder.<sup>7</sup>

Die Bürger des Bundesstaates stehen einer „doppelten“ Staatsgewalt gegenüber. Sie sind sowohl der Bundesstaatsgewalt als auch der Landesstaatsgewalt unterworfen. Sie haben andererseits aber auch – im demokratischen Bundesstaat – das Recht, an der Staatswillensbildung auf der Bundesebene und der Landesebene, insbesondere durch Teilnahme an den Wahlen zum Bundesparlament bzw. zum Landesparlament, mitzuwirken. Entsprechend der doppelten Staatlichkeit ist eine doppelte Staatsangehörigkeit theoretisch möglich, aber praktisch nicht sinnvoll, weil im Bundesstaat alle Bürger die gleichen Rechte und Pflichten haben müssen, sofern nicht aus sachlichen Gründen Differenzierungen erforderlich sind.<sup>8</sup>

## II. Bundesstaat als Staatsform

Der Bundesstaat ist keine statische, unveränderbare Staatsform,<sup>9</sup> sondern ein dynamisches Phänomen.<sup>10</sup> Der horizontale, d. h. auf verschiedene Staaten bezogene, und vertikale, d. h. auf historische Entwicklungsstufen bezogene Vergleich fördert eine Vielfalt von Erscheinungsformen des Bundesstaates zutage.<sup>11</sup> Allen Erscheinungsformen ist

---

<sup>6</sup> Vgl. *Maunz*, in: *Maunz/Düring/Herzog*, Art. 20 Rdnr. 5; ders., *Deutsches Staatsrecht*, § 25 I 4; *Zippelius*, *Allgemeine Staatslehre*, 1975, § 34 II; *Badura*, *Staatsrecht*, 1996, S. 288; *Nawiasky*, *Der Bundesstaat als Rechtsbegriff*, 1920; *Seydel von*, *Staatsrechtliche und politische Abhandlungen*, 1893, S.1 ff.

<sup>7</sup> *Mauer*, *Staatsrecht I*, (2000), S. 300.

<sup>8</sup> *AaO*, S. 301.

<sup>9</sup> Zum Bundesstaat als Staatsform vgl. *Isensee*, *Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz*, in: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band IV, § 98, S. 517, 519 ff.

<sup>10</sup> Vgl. *Benz Arthur*, *Föderalismus als dynamisches Konzept: Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat*, Opladen 1985

<sup>11</sup> Wegen vergleichender Studien siehe etwa *Bothe, Michael*, *Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht*, Berlin u. a. 1977

gemeinsam, dass sowohl dem jeweiligen Gesamtgebilde als auch seinen Untergliederungen Staatsqualität zukommt.<sup>12</sup> Durch die Verteilung der Kompetenzen auf den Bund und die Einzelstaaten entsteht eine vertikale Gewaltenteilung,<sup>13</sup> die neben die horizontale, auf einer Teilung der Staatsfunktionen beruhende, tritt und, sofern die horizontale Gewaltenteilung auch auf der Ebene der Einzelstaaten besteht, ein mehrschichtiges Gewaltenteilungssystem begründet.<sup>14</sup>

Der Bundesstaat (Föderation) ist einerseits vom Staatenbund (Konföderation) abzugrenzen, in dem die Einzelstaaten keinen neuen gemeinsamen Staat schaffen,<sup>15</sup> andererseits vom dezentralisierten Einheitsstaat, in dem die Untergliederungen nicht als Staaten zu qualifizieren sind.<sup>16</sup>

### III. Bundesstaat als rechtliche Form des Föderalismus

Der Bundesstaat ist die staatsrechtliche Konkretisierung des Föderalismus.<sup>17</sup> In Wahrheit ist der Föderalismus eine der wichtigsten Ausprägungen des Gedankens eines bürgernahen und bürgerorientierten Staatsaufbaus.<sup>18</sup> Da der „Föderalismus kein Einheitsmodell darstellt“<sup>19</sup> und in einzelnen Bundesstaaten durchaus vielfältige Verbindungen mit unitarischen Elementen eingehen kann, ist es nicht möglich, einen allgemein anerkannten und allgemein gültigen Bundesstaatsbegriff zu definieren.<sup>20</sup> Kurz: „Jeder Bundesstaat ist ein Unikat“<sup>21</sup>, der nicht juristischen Begrifflichkeiten und Theorien, sondern geschichtlich-politischen Gesetzmäßigkeiten folgt.<sup>22</sup> Die Grenzen der Bundesstaatstheorie sind somit offen.

---

<sup>12</sup> *Maunz / Zippelius*, § 15 I 1, S. 106; *Isensee*, HStR IV, § 98, S. 517, 520

<sup>13</sup> *Hesse*, Grundzüge, § 7 I Rdnr. 231

<sup>14</sup> *Mangoldt, Klein, Starck*, Bonner Grundgesetz, Kommentar, Band 2, 2000, Art. 20 GG, S. 12

<sup>15</sup> Ausführlich zur Unterscheidung in diesem Sinne bereits *Kaspar, Bluntschli*, Lehre von modernen Staat, Bd. 3 (Politik als Wissenschaft), Stuttgart 1876, S. 392

<sup>16</sup> *Mangoldt, Klein, Starck*, aaO, S. 12

<sup>17</sup> Vgl. allgemein: Institut für Föderalismusforschung (Hg), Föderalismus und Bundesstaat. 24 Grundsätze, Innsbruck 1984.

<sup>18</sup> *Haverkate, Görg*, Verfassungslehre, Verfassung als Gegenseitigkeitsordnung, Verlag C.H. Beck München 1992, S. 348

<sup>19</sup> Knapp zitiert nach *Delpérée/Verdussen*, L'organisation du système fédéral (1994), S. 49

<sup>20</sup> Dazu und zur Unterscheidung von Föderalismus und Bundesstaatlichkeit, *Kimminich*, Bundesstaat, Rn. 1-4, *Barschel*, Staatsqualität der Länder, S. 22-27 sowie *Herzog*, in: *Maunz/Düring/Herzog*, Art. 20 IV, Rn. 14

<sup>21</sup> *Rudolf*, Kooperation im Bundesstaat (1990), Rn. 1

<sup>22</sup> Vgl. auch *Scheuner*, Struktur und Aufgabe des Bundesstaates (1962), S. 415

Aus den einführend postulierten normativen Elementen föderaler Ordnungen leitet sich ab, dass sich in einem bundesstaatlich verfassten System mehrere Gliedstaaten mit dem Gesamtstaat (Oberstaat) die Erfüllung staatlicher Aufgaben bzw. die Staatsgewalt teilen. Hierzu müssen die Subeinheiten (Gliederstaaten, Länder) sowohl über eigenständiges als auch reales politisches Gewicht verfügen. Damit realisiert sich im bundesstaatlichen System die charakteristische Polarität der politischen Einheit und Zentripetalität des Bundes sowie der Zentrifugalität der Glieder. Dabei ist die Variabilität der möglichen Strukturmuster ein wesentliches Charakteristikum föderaler bzw. hier eben bundesstaatlicher Gefüge. Bundesstaatlichkeit realisiert somit die „*distribution and sharing of power*“,<sup>23</sup> die Teilung der Staatsgewalt auf die zwei formal unabhängigen Ebenen der Gliedstaaten und des Gesamtstaats (dualer Föderalismus). Im Mittelpunkt der Konzeption des dualen Föderalismus steht der Dualismus von zentralen und regionalen Organen und die Aufteilung von exekutiven und legislativen Funktionen.

Jeder Bundesstaat erscheint im Ansatz seiner Struktur zugleich homogen und differenziert. Damit wird das Problem umschrieben, eine formelle Gleichheit und Selbständigkeit der differierenden Gliedstaaten zu realisieren. Dem Postulat der Gleichheit wird mittels einer Rechtsgleichheit der Länder entsprochen. Der gliedstaatlichen Binnendifferenzierung wird darin Rechnung getragen, dass es von der originären länderinternen Aufgabenformulierung abhängt, was und wie viel die Länder an Staatlichkeit in ihrem originären Zuständigkeitsbereich realisieren.<sup>24</sup> In Falle Deutschlands blicken wir insoweit ins Grundgesetz, so liegt dessen Binnendifferenzierung in der Einrichtung der Bundesländer sowie der Selbstverwaltungsgarantie für die Gemeinden; nicht unterhalb, sondern innerhalb der Bundesebene ist die Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative angesiedelt. Diese Binnendifferenzierung soll sowohl politische Tyrannei durch einen Zentralstaat verhindern als auch,<sup>25</sup> wie z. B. Art. 29 Abs. 1 S. 1 und 2 GG deutlich machen, effektivere Wahrnehmung jeweiliger Aufgaben auf der geeignetsten staatlichen Stelle ermöglichen und kollektive Identitäten fördern.

---

<sup>23</sup> Elazar, Daniel, The Ends of Federalism, Notes toward a Theory of Federal Political Arrangements, in: Max Frenkel (Hg.), Föderalismus als Partnerschaft, Interdependenzen und Autonomie im Bundesstaat, Bern 1977, S. 42

<sup>24</sup> Siehe dazu Pernthaler, Peter, Neue Wege der Föderalismusreform, Wien 1922, S. 121

<sup>25</sup> Brugger, Winfried, Liberalismus, Pluralismus, Kommunitarismus, Studien zur Legitimation des Grundgesetzes, 1. Aufl., Baden-Baden 1999, S. 272

Der moderne Bundesstaat lässt sich zusammenfassend als Errungenschaft der demokratischen Organisation von öffentlicher Gewalt einstufen, wobei er Organisationsformen umfasst, die es ermöglichen, die Machtausübung horizontal und vertikal zu staffeln. Es ist davon auszugehen, dass sich auf den beiden Ebenen der Gliedstaaten sowie des Oberstaats eigenständige, nichtsdestotrotz interagierende politische Akteure gegenüberstehen. Ein territoriales System, welches regionale und nationale Akteure inkludiert, kann folglich als mehrdimensionale (horizontale und vertikale) Verknüpfung von territorialen, funktionellen und auch parteipolitischen Dimensionen aufgefasst werden.<sup>26</sup> Davon ausgehend lassen sich föderale Systeme durchaus als überspannende Netzwerke beschreiben.

Aus den bisherigen Ausführungen wird erkennbar, dass subnationale Gliedstaaten über ein relatives Maß an Autonomie verfügen müssen, dessen Ausmaß in der Literatur jedoch umstritten ist. Dazu treten ferner institutionelle Vorkehrungen, die den Gliedstaaten im Rahmen der Bundesgesetzgebung spezifische Partizipations- bzw. Repräsentationsmöglichkeiten einräumen. Als Grundvoraussetzung kann dabei die Vertretung der Gliedstaaten im Bundesparlament und deren Beteiligung an der Willensbildung des Bundes gelten. Diese Interdependenzen sind ein Unterscheidungsmerkmal bundesstaatlicher Systeme von zentralistischen Staatsformen.

## § 6 Methoden und Aufgaben der Bundesstaatstheorien

Einige Verfasser unterscheiden drei Methoden,<sup>27</sup> einen Bundesstaat zu beschreiben; die historische, die „enzyklopädische“ und die „realistische“. Die erste Methode orientiert sich an den historischen Beispielen der deutschen, amerikanischen und mexikanischen Bundesstaaten; sie hat den Nachteil, dass auch diese Vorbilder sich im Laufe der Zeit gewandelt haben. Aus ihnen entwickelte Kriterien können leicht zum „*retour systématique au passé*“<sup>28</sup> führen. Die „enzyklopädische“ Methode entspricht der eingangs erwähnten Methode, einen „Idealtyp des Bundesstaates“ durch abstrahierenden Vergleich

---

<sup>26</sup> Morass, Michel, Von den Ländern nach Brüssel? Anmerkungen zu den Vorbereitungen, München 1991, S. 45

<sup>27</sup> Delpérée/Verdussen, L'organisation du système fédéral (1994), S. 48-50

<sup>28</sup> AaO, S. 48

zu entwickeln und muss, wie aufgezeigt und von der h. L. im Prinzip auch anerkannt, als unpraktikabel eingestuft werden.<sup>29</sup> Die dritte Methode, die „realistische“, entspricht Scheuners „historisch-pragmatischer“ Betrachtungsweise: „Der Bundesstaat ... (kann) ... immer nur am konkreten Einzelfall wirklich erfasst werden“.<sup>30</sup> Diese Methode trägt zwar den tatsächlichen Gegebenheiten Rechnung und vermeidet die Schwächen der erstgenannten. Sie sieht sich jedoch dem Vorwurf ausgesetzt, die Schärfe der Begriffe in staatsrechtlich-dogmatischer Hinsicht der Empirie oder, vereinfacht ausgedrückt, das Recht der Politik zu opfern.<sup>31</sup>

Die Aufgaben einer Bundesstaatstheorie müssen also wohl bescheidener formuliert werden, als Smend dies tat. Sie sollte erklären können, wie ein bestimmter Bundesstaat funktioniert, d. h. mit welchen Mitteln er auf bestimmte Anforderungen reagiert und wie er das Zusammenspiel von verschiedenen Machtzentren organisiert. Die Aufgabe einer allgemeinen Bundesstaatstheorie sollte sein, dieses Funktionieren in verschiedenen Staaten zu betrachten, um durch Vergleich der Parallelen und Unterschiede gewisse Gesetzmäßigkeiten zu erfassen. Hier gibt es zur „historisch-pragmatischen“ Methode, die sich auch „historischer“ und „abstrahierender“ Methoden bedienen kann, keine Alternative. Darunter mag zwar die dogmatische Schärfe leiden, eine solche ist jedoch insbesondere im Verfassungsrecht nur bedingt möglich, da ihr Gegenstand Teil eines ständigen Entwicklungsprozesses ist.<sup>32</sup> Dies wird dadurch bestätigt, dass die Theorie des Bundesstaates in der Geschichte der Staatslehre sich immer als nachträglicher Versuch dargestellt hat, in der Praxis bestehende Modelle systematisch in eine Typologie einzuordnen.<sup>33</sup>

---

<sup>29</sup> AaO, S. 49

<sup>30</sup> Struktur und Aufgabe des Bundesstaates, S. 415

<sup>31</sup> Zu diesem Problem *Barschel*, Staatsqualität der Länder, S. 29

<sup>32</sup> Siehe dazu *Kewenig*, in AöR 93 (1968), S. 482f.

<sup>33</sup> So zu Recht *Barschel*, Staatsqualität der Länder, S. 30



## § 7 Stellung des föderativen Organs und die Bundesstaatstheorien

### I. Historische Entwicklung der Bundesstaatstheorien und ihre Bedeutung für die Stellung der zweiten Kammer als föderatives Organ

Zweite Kammern sind vereinfacht gesagt auch heute noch ein sichtbares Zeichen der Verschmelzung des antiken Prinzips der Mischverfassung und der modernen Gewaltenteilung. Historische Vorläufer des Bundesstaates bilden der *Aitolische* und *Archäische* Bund Griechenlands sowie die Alte Schweizerische Eidgenossenschaft.<sup>34</sup> Föderales Gedankengut formulierten im Mittelalter Thomas von Aquin (1225-1274), Engelberg von Admont (1250-1331), Dante Alighieri (1265-1321) gestützt auf die mittelalterliche Lehnsordnung, in der die Vasallen zunehmend ihre Position gegenüber der Zentralgewalt verstärken konnten.<sup>35</sup> Dieses wurde im 16. Jahrhundert während des Übergangs zur modernen Territorialstaatlichkeit durch Vertreter der reformatorischen Föderaltheologie weiterentwickelt.<sup>36</sup> Johannes Althusius (1557-1638) versuchte erstmals, den gerade entstandenen modernen, vor allem unter dem Einfluss Bodins allein souverän und einheitlich geprägten Staatsgedanken mit föderativen Gegebenheiten, die im Dualismus von Ständen und Monarchen im Reich ihren Ausdruck fanden, auszusöhnen.<sup>37</sup> Trotz dieser frühen Ansätze wurde eine Lehre von Bundesstaat als eines aus Staaten zusammengesetzten Staates erst 1661 durch Ludolf Hugo<sup>38</sup> begründet, der sie aus der politischen Struktur des deutschen Reiches nach dem Westfälischen Frieden entwickelte.<sup>39</sup> Tocqueville<sup>40</sup> verfeinerte sie 1835 in seiner Darstellung der

---

<sup>34</sup> Dazu ausführlich *Deuerlein*, Föderalismus (1972), S. 14 ff.

<sup>35</sup> *Deuerlein*, aaO, S. 22 ff. mit Nachweisen. Zur historischen Entwicklung des Föderalismus in Deutschland siehe auch *Kimminich*, Historische Grundlagen und Entwicklung des Föderalismus (1985), in: *Benda*, Probleme des Föderalismus, S. 1 ff.

<sup>36</sup> Vor allem *Johannes Eberlin* (1465-1533)

<sup>37</sup> Dazu ausführlich *Deuerlein*, Föderalismus, S. 33 ff.; *Grzeszick*, Vom Reich zur Bundesstaatsidee (1996), S. 41 ff.

<sup>38</sup> *H. P. Schneider*, Gottfried Wilhelm Leibniz, in: *Hammerstein/Stolleis* (Hg.), Staatsdenker im 17. und 18. Jahrhundert (1987), S. 197 ff.

<sup>39</sup> Vgl. hierzu *Randelzhofer*, Völkerrechtliche Aspekte des Heiligen Römischen Reiches nach 1648 (1967), S. 19 ff, 29 ff.; *Kimminich*, Bundesstaat, Rn. 26 und ders., Deutsche Verfassungsgeschichte (1970), S. 222 ff.

<sup>40</sup> „De la démocratie en Amérique“ (1835), deutsche Ausgabe: *Tocqueville*, Über die Demokratie in Amerika (1984)

Bundesstaatlichkeit in den Vereinigten Staaten in Form einer Besprechung, des Föderalisten (*The Federalist*).<sup>41</sup>

Im Laufe des 19. Jahrhunderts bildeten sich in Deutschland zwei Hauptströmungen der Bundesstaatstheorie heraus.<sup>42</sup> Die theoretische Debatte um die juristisch-konstruktive Erfassung des Bundesstaates unter dem Grundgesetz hatte sich unausweichlich den klassischen Fragen der Bundesstaatstheorie zu stellen, die schon im Kaiserreich die Verfassungslehre beschäftigt hatten: der Frage nach dem Sitz der Souveränität, nach dem rechtlichen Verhältnis zwischen Bund bzw. Zentralstaat und Ländern bzw. Gliedstaaten und dem Problem der theoretischen Zusammenfügung dieser Elemente zu einem konsistenten theoretischen Modell des Bundesstaates.<sup>43</sup>

Eine Theorie entwickelte sich in enger Anlehnung an Tocqueville und wurde vornehmlich durch Waitz vertreten.<sup>44</sup> Sie fußt auf der Annahme der Teilbarkeit der Souveränität. Die andere, entgegengesetzte, da die Teilbarkeit der Souveränität vermeidende, Strömung entstand nach der Reichsgründung 1871 und ist ein Produkt des staatsrechtlichen Positivismus. Sie wurde mehrheitlich in einer unitarischen (*Laband, Haenel, Zorn, Jellinek*<sup>45</sup>), aber auch in einer partikularstaatlichen Variante (v. *Seydel*<sup>46</sup>) vertreten. Letztere interpretierte das Bismarck-Reich als Staatenbund (allein) souveräner Länder. Die herrschende Meinung etablierte die *suprema potestas* beim Reich und degradierte die Länder zu „Staaten ohne Souveränität“. Die unitarische Bundesstaatstheorie sollte sich auch im 20. Jahrhundert durchsetzen und wird heute ebenfalls durch das BVerfG vertreten.<sup>47</sup> Für beide Strömungen der Bundesstaatstheorie stellte – neben der in scharfer Abgrenzung zum Staatenbund bestehenden unmittelbaren Beziehung des Bundes zu den Bürgern – die in einem speziellen Föderativorgan sicherzustellende Mitwirkung der

---

<sup>41</sup> *Hamilton/Madison/Jay*, Der Föderalist (1788), deutsche Ausgabe herausgegeben von Ermaccora (1958)

<sup>42</sup> Vgl. zum folgenden *Stolleis*, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschlands II (1992), S. 356 ff. sowie die Darstellung von *Oeter*, in: *ZaöRV* 1995, S. 664 ff.

<sup>43</sup> Siehe als die wohl umfassendste zeitgenössische Bearbeitung der Bundesstaatstheorie das einflussreiche Werk des Schweizer Verfassungsrechtlers *J. M. Usteri*, Theorie des Bundesstaates, 1954; siehe auch *Stefan Oeter*, Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht, 1998

<sup>44</sup> Grundzüge der Politik (1862), 42 ff. und S. 153 ff. Weitere Vertreter waren *Mohl, Meyer, Bluntschli*, vgl. *Haenel*, deutsches Staatsrecht I (1873), S. 201 ff.; *García-Pelayo*, Derecho constitucional comparado (1984), S. 337 ff.

<sup>45</sup> *Laband*, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches I (1911); *Haenel*, Studien zum Deutschen Staatsrechte I, S. 239 ff.; *Zorn*, Staatsrecht des Deutschen Reiches I (1883); *Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, S. 769 ff.

<sup>46</sup> Vgl. *Seydel*, Bundesstaatsbegriff (1872) Die amerikanische Entsprechung der Seydel'schen Lehre stellt *Calhoun* dar; dazu siehe *Scheuner*, Struktur und Aufgabe des Bundesstaates, S. 419 ff. und *García-Pelayo*, aaO, S. 338

<sup>47</sup> BVerfGE 1, 34; E 13, 54 (77 ff.); aus der Lehre siehe nur *Stern*, Staatsrecht I, S. 489; vgl., *Oeter*, aaO, S. 11 f.

Glieder an der Willensbildung des Bundes ein Strukturelement des Bundesstaates dar.<sup>48</sup> Dieses Erfordernis wurde jedoch nicht begründet, sondern schlicht vorausgesetzt.<sup>49</sup>

Man kann zwei Ausnahmen von dieser Regel in der Geschichte der Bundesstaatstheorien finden. Interessanterweise gehen sie von ähnlichen Standpunkten aus, kommen jedoch zu gegensätzlichen Ergebnissen.

Zuerst erläuterte Madison im *Federalist* die Gründe für die Existenz der Föderativkammer.<sup>50</sup> Es liege im Wesen des Bundesstaates als eines zusammengesetzten Staates, dass in ihm das nationale (gesamtstaatliche) Element und zugleich das föderale (einzelstaatliche) vertreten sei. Diese Vertretung in der zweiten Kammer sei gewissermaßen die verfassungsrechtliche Anerkennung der Teilsouveränität, die den Staaten verblieben sei, und zugleich das Mittel zu deren Bewahrung.<sup>51</sup> Ähnlich drückt dies später Smend aus: "... diese Beteiligung an der Reichsgewalt ist ein Ersatz für die ihnen (den Ländern, der Verf.) selbst verlorengegangene Staatsgewalt, aber in dieser Beteiligung führen sie ein weiteres Stück politischen Lebens...".<sup>52</sup>

Dagegen vertrat Waitz die Ansicht, dass das Bundesparlament ausschließlich eine Volksvertretung des gesamten Bundesstaatsvolkes im unitarischen Sinne sein müsse, aus dem jeder föderale Einfluss herauszuhalten sei.<sup>53</sup> Dies folgt aus seinem „Trennungsmodell“, nach dem Einzelstaaten und der Zentralstaat sich die Aufgabe des Staates teilen, jedoch nicht in Kooperation, sondern strikt voneinander getrennt. Die Verletzung des Trennungsprinzips, insbesondere die Wahrnehmung zentralstaatlicher Aufgaben durch die Gliedstaaten, stellt für Waitz einen Beweis für eine Unterordnung dar, die seiner Bundesstaatskonzeption widerspricht.<sup>54</sup>

Beide Ansichten folgen somit derselben Bestrebung, die den Gliedstaaten verbliebene Souveränität zu bewahren. Dabei gelangen sie jedoch zu völlig entgegengesetzten Ergebnissen. Dies zeigt uns zunächst zweierlei auf. Zum einen scheint die Funktion der Mitwirkung (bzw. Nicht-Mitwirkung) der Glieder an der gesamtstaatlichen

---

<sup>48</sup> García-Pelayo, aaO, S. 205 ff.

<sup>49</sup> Hanf, aaO, S. 11

<sup>50</sup> Der *Federalist*, Nr. 62, in: *Hamilton/Madison/Jay*, Der *Föderalist*. Diese Stelle wird heute *Madison* zugeschrieben, siehe dazu auch *Dehousse*, Le paradoxe de Madison, in: *Revue du droit public* 1990, S. 645 ff.

<sup>51</sup> *Giacometti*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, S. 47

<sup>52</sup> *Smend*, Verfassung und Verfassungsrecht (1928), S. 270

<sup>53</sup> *Waitz*, Grundzüge der Politik, S. 168 ff.

<sup>54</sup> Dazu auch *Barschel*, Staatsqualität der Länder, S. 14 f.

Willensbildung darin zu liegen, ihnen die Wahrnehmung und Bewahrung der ihnen verbliebenen Gestaltungsspielräume zu garantieren. Zum anderen sind sehr unterschiedliche institutionelle Ausgestaltungen denkbar, um dieser Funktion gerecht zu werden. Zwar folgten die tatsächlichen historischen Beispiele (Bundesstaaten, die durchweg über Föderativorgane verfügten) der von Madison und Smend beschriebenen Konzeption.<sup>55</sup> Dennoch ist Barschel zuzustimmen, wenn er im Sinne der Theorie von Waitz bemerkt, dass ein föderatives Organ „rechtlich-dogmatisch [...] nicht unverzichtbares Element des Bundesstaats sein kann.“<sup>56</sup>

## II. Die besondere Bedeutung einer zweiten Kammer in gegenwärtigen Bundesstaatstheorien

Es erhebt sich die Frage, aus welchem Grunde die Institution einer zweiten Kammer in Bundesstaaten besonders gerechtfertigt erscheint. Offenbar hat sie doch neben den im vorhergehenden Abschnitt dieser Arbeit beschriebenen generellen Aufgaben eine ganz besondere Aufgabe zu erfüllen.

Die besondere Aufgabe liegt darin, die Interessen und Rechte der Gliedstaaten des Bundes zu schützen und zu wahren. Die zweite Kammer soll neben den mehr unitarisch ausgerichteten anderen Bundesorganen das föderative Element zum Ausdruck bringen. Es ist verständlich, dass sich die Einzelstaaten, die sich unter Verzicht auf einen Teil ihrer Autonomie zu einem Bundesstaat zusammenschließen und diesen Teil ihrer Autonomie auf den ihnen allen gemeinsamen Bund übertragen, eine gewisse Einflussnahme auf die Hoheitsakte, die der Bund vornimmt, vorbehalten wollen. Das etwas weitgefaste Wort „Hoheitsakt“ ist mit Bewusstsein hier gewählt worden; denn keinesfalls handelt es sich bei der Teilnahme beziehungsweise Mitwirkung an der Ausübung der Bundesgewalt lediglich um Akte der Gesetzgebung. Es ist vielmehr, wie sich noch zeigen wird, ein typisches Merkmal aller bundesstaatlichen Verfassungen, dass die zweiten Kammern ebenfalls mehr oder weniger bedeutende Funktionen auf dem Gebiet der Exekutive wie im Bereich der Rechtsprechung und der Justizverwaltung ausüben.

---

<sup>55</sup> Rudolf, Kooperation im Bundesstaat, Rn. 2

<sup>56</sup> Dazu auch Barschel, Staatsqualität der Länder, S. 14 f.

Heute werden im wesentlichen drei Bundesstaatstheorien vertreten: Die „klassische“ Definition, ihre „modernisierte“ Form und die „historische - pragmatische“ Betrachtungsweise.<sup>57</sup>

Die „klassische“ Definition sieht den Bundesstaat als eine durch die Verfassung des Gesamtstaates geformte staatsrechtliche Verbindung bei gleichzeitiger Staatsqualität der Glieder und des Gesamtstaates.<sup>58</sup> Zur Staatsqualität der Glieder gehört nach dieser Lesart deren Kompetenz zum Erlass ihrer eigenen Verfassung und zur Errichtung ihrer Landesverfassungsgerichtsbarkeit. Diese „klassische“ Definition ist stark auf die speziellen Verhältnisse der Bundesstaatlichkeit in traditionellen Bundesstaaten zugeschnitten.<sup>59</sup> Jedoch ist auch im deutschen Bundesstaat das Staatlichkeitskriterium nicht mehr allzu tragkräftig. Die Qualifizierung als nicht souveräner Staat besagt nämlich recht wenig über den Umfang der den Gliedern verbleibenden Autonomie.<sup>60</sup>

Die „modernisierte“ Form der klassischen Definition des Bundesstaates begreift die Fähigkeit zur Verfassungsgebung nicht als Voraussetzung, sondern als Folge der Staatlichkeit der Länder.<sup>61</sup> Dies drückte Le Furs bereits vor 100 Jahren einfacher aus: „...die Gesamtheit allein (ist) Staat, die Glieder werden bloß ehrenhalber so genannt.“<sup>62</sup> Die Benennung wird jedoch implizit zum Gesetz: die Staatlichkeit der Glieder bleibt weiterhin die Messlatte für die Qualifizierung eines Staates als Bundesstaat.<sup>63</sup>

Beide Varianten der klassischen Definition setzen die Existenz eines Föderativorgans voraus, in dem die Gliedstaaten an der Willensbildung des Bundesstaates mitwirken.<sup>64</sup>

---

<sup>57</sup> Hanf, Bundesstaat ohne Bundesrat, S. 31

<sup>58</sup> Herzog, in: Maunz/Düring/Herzog, Art. 20 IV, Rn. 2; Kimminich, Bundesstaat, Rn. 5; Rudolf, Völkerrecht und deutsches Recht in: Anwendung völkerrechtlicher Normen in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1967, S. 4; Stern, Staatsrecht I (1984), S. 644 f.

<sup>59</sup> So auch Blanke, Integrationsgewalt, S. 359 und Bothe, Kompetenzstruktur, S. 9

<sup>60</sup> Hanf, aaO, S. 14

<sup>61</sup> Vgl. BVerfG, E 34, 9 (19)

<sup>62</sup> Le Fur, *Etat fédéral et confédération d'Etats* (1896), S. 839, zitiert nach Kimminich, Bundesstaat Rn. 11. Weniger drastisch drückt dies Blanke, Integrationsgewalt, S. 360 aus: „Dementsprechend sichert die den Bundesländern eigene Verfassungsautonomie diesen nur Selbstdarstellung- und (potentiellen) Legitimationsvorsprung gegenüber anderen, nicht entsprechend verfassten Existenz, wobei sich allerdings in der Staatspraxis die Verfassungen der Bundesländer auf bloße Organisationsstatute ohne jegliche originelle Eigenart reduziert haben“.

<sup>63</sup> So ausdrücklich Herzog, aaO., Rn. 3. Er nimmt jedoch unzutreffenderweise an, dass seine Position herrschend sei, vgl. ders., aaO. Fn. 1 am Ende; dazu auch Blanke, Integrationsgewalt, S. 359, Fn. 12

<sup>64</sup> Charakteristisch insofern Stern, Staatsrecht II, S. 111: „Zum Charakteristikum des Bundesstaates gehört eine Mitwirkung der Gliedstaaten an der Willensbildung des Bundes, die jedoch in den einzelnen Staaten unterschiedlich ausgeprägt ist. Gemeinsamkeit besteht nur darin, dass die Mitwirkung durch ein besonderes Organ, das föderale Organ, erfolgt. Gleichzeitig stellt Stern aber auch die Ausnahme dar, da er sich im ersten Band seines Staatsrechts (1977), S. 139 auf spekulativer Ebene Alternativen zur zweiten Kammer (sogar im Geltungsbereich des GG) vorstellen kann, was Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog, Art. 20 IV, Rn. 43, ablehnt. Letzterer spricht zwar von der begrifflich-theoretischen Möglichkeit eines Bundesstaats ohne

Dies erklären oder begründen sie jedoch ebenso wenig wie die Bundesstaatslehren des 19. Jahrhunderts.

Die „historische - pragmatische“ Betrachtungsweise des Bundesstaates, die auf Scheuner zurückgeht<sup>65</sup> und vom Staatsverständnis Smends<sup>66</sup> stark beeinflusst wurde, entledigt sich aller formalen Definitionselemente. Sie beschränkt sich auf die Beschreibung einer Reihe von Strukturmerkmalen, wie sie für Bundesstaaten typisch sind. Diese Betrachtungsweise lässt Raum für die Erfüllung verschiedener Merkmale durch unterschiedliche, in verschiedenen Ländern angewandte Rechtstechniken.<sup>67</sup> Als gemeinsame Elemente des Bundesstaats werden genannt: Gliederung in territoriale Einheiten, die eine gewisse, nicht unbedeutende Autonomie besitzen und die an der Willensbildung des Bundes in einer zweiten Kammer des Bundesparlamentes mitwirken, weiterhin müssen diese Elemente verfassungsmäßig gesichert (d. h. gegenüber dem einfachen Gesetz erschwert abänderbar) sein, und es muss ein organisierter (d. h. gerichtlicher) Konfliktlösungsmechanismus für föderale Streitigkeiten bestehen.<sup>68</sup>

Auch die Vertreter der „historisch - pragmatischen“ Betrachtungsweise verzichteten darauf, das Erfordernis der Mitwirkung der Glieder an der Willensbildung des Bundes in einer zweiten Kammer zu erklären oder zu begründen.

Es ist somit festzuhalten, dass alle drei heute vertreten allgemeinen Bundesstaatslehren die Mitwirkung der Glieder an der gesamtstaatlichen Willensbildung voraussetzen, aber nicht erklären. Bezüglich der formalistischen Lehren mag dies nicht erstaunlich sein. Bemerkenswert ist jedoch, dass die „historisch – pragmatische“ Betrachtungsweise uns ebenfalls vor das Erfordernis einer zweiten föderalen Kammer stellt, ohne dies näher zu begründen. Deren Funktion wird nicht erläutert.<sup>69</sup> In diesem Punkt scheint diese – sonst „formalistisch-konstruktivistischen Definitionselementen“<sup>70</sup> abholde – Bundesstaats-

---

Föderativorgan, verweist sie aber in den Bereich der Utopie und jenseits der „Ewigkeitsklausel“ des Art. 79 III GG.

<sup>65</sup> Struktur und Aufgabe des Bundesstaates, S. 415

<sup>66</sup> Siehe Scheuner, Verfassung (1963); ders., Wesen des Staates (1962), sowie Smend, Verfassung und Verfassungsrecht; ders., Staat (1959)

<sup>67</sup> Im Anschluss an eine breit angelegte historische und vergleichende Untersuchung konnte Bülk, Föderalismus als internationales Ordnungsprinzip (1964), S. 2, daher feststellen, dass „Föderalismus ... nur ein allgemeines Ordnungsprinzip ist, das der jeweiligen historischen Verwirklichung bedarf, denn der Rechtsbegriff verwirklicht sich in seinen Rechtsgestalten“. Diese Schlussfolgerung muss auch für den „Bundesstaat“ gelten. Siehe jedoch zum Verhältnis von Föderalismus und Bundesstaat Kimminich, Bundesstaat, Rn. 1 ff.

<sup>68</sup> Scheuner, Struktur und Aufgabe des Bundesstaates, S. 424

<sup>69</sup> Einzige Ausnahme unter den genannten Autoren stellt diesbezüglich Uyttendale dar, *Le fédéralisme inachevé*, S. 46

<sup>70</sup> Scheuner, aaO, S. 416

theorie ebenso wenig flexibel zu sein wie die von ihr so scharf kritisierte klassische Theorie.

Wenig hilfreich für unsere Untersuchung sind auch neuere Ansätze, die – ohne den Anspruch einer expliziten Bundesstaatstheorie – auf wichtige Funktionen von Bundesstaaten (Gewaltenteilung, Demokratieförderung etc.) abstellen. Sie erschöpfen sich in der Auflistung sogenannter „Tugendkataloge“ (Kisker) in thesenartiger Form, ohne die Thesen konkret zu falsifizieren oder verifizieren.<sup>71</sup> Daher führen auch sie uns zu dem gleichen Ergebnis wie die Analyse der Bundesstaatstheorien: die Funktion der Mitwirkungsrechte der Glieder im Bundesstaat und das Föderativorgan werden nicht erläutert und sie kann nicht für den Bundesstaat als solchen beantwortet werden, sondern jeweils nur für einen konkreten Bundesstaat.<sup>72</sup>

In Zusammenfassung stellt sich daher die Frage, ob wir es bei dem Erfordernis der Mitwirkung der Glieder an der gesamtstaatlichen Willensbildung tatsächlich mit einem „Herzstück“ der Bundesstaatlichkeit zu tun haben. Die Antwort darauf kann jedoch – wie aufgezeigt – in der Bundesstaatstheorie nicht gefunden werden. Außer Madison und Smend haben die Theoretiker ihr Erfordernis der Mitwirkung der Glieder an dem gesamtstaatlichen Willensbildungsprozess in einer zweiten Kammer nicht begründet. Die Begründung Madisons und Smends – Wahrnehmung und Bewahrung der den Gliedstaaten verbliebenen Gestaltungsspielräume – diente jedoch Waitz zur Ablehnung des Föderativorgans als solchem. Letzterer mag sich auf einer rein theoretischen Ebene befunden haben. Madison wie Smend dagegen urteilten aus der Perspektive eines bestimmten Bundesstaates.<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> Dazu – mit Auflistung eines solchen „Tugendkataloges“ – anschaulich mit Nachweisen *Kieker*, Ideologische und theoretische Grundlage der bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland – Zur Rechtfertigung des Föderalismus (1985), in: *Benda*, Probleme des Föderalismus, S. 23 ff.

<sup>72</sup> *Kieker*, aaO., S. 28

<sup>73</sup> *Madison* aus der Perspektive der ersten modernen bundesstaatlichen Verfassung der Vereinigten Staaten, deren geistiger Vater er war, und *Smend* aus der Erfahrung des Bismarck-Reichs, die er auf die Verfassung der Weimarer Republik übertrug; auch *Uyttendaele*, Le fédéralisme anachevé, S. 46, wiederholt im Grunde nur die Position Madisons am Ende, bezüglich des Erfordernisses der Mitwirkung der Glieder in einer zweiten Kammer. Wie hier *Dehousse*, Le paradoxe de Madison, S. 443 f.

## **Drittes Kapitel: Historische Gründe für die Etablierung der zweiten Kammer**

### § 8 Die historischen Grundlagen des deutschen Bundesrates

Die Schaffung des deutschen Bundesrates<sup>1</sup> geht auf zwei Motive zurück: Einerseits ging es darum, die bevölkerungsschwachen Länder vor einer Bevormundung durch die bevölkerungsstarken zu schützen (horizontale Gewaltenteilung). Andererseits, und das war wohl im Zeitpunkt des Erlasses des Grundgesetzes das Hauptmotiv, ging es darum, eine Machtkonzentration in den Händen der Zentralregierung zu verhindern (vertikale Gewaltenteilung).<sup>2</sup> Soweit nicht die Entscheidungen ganz den Ländern überlassen werden konnten, wollte man diesen doch eine weitgehende Beteiligung an der Machtausübung im Bund einräumen. Hierfür schien die zweite Kammer die geeignete Institution. Als Vorbild dienten zweite Kammern verschiedener Ausgestaltung aus der deutschen Vergangenheit, insbesondere der Bundesrat aus der Zeit Bismarcks und der Reichsrat der Weimarer Verfassung.<sup>3</sup>

#### I. Die Föderation der Fürsten

Die Wurzeln der als zweite Kammern bezeichneten Gesetzgebungsorgane reichen weiter zurück als die der demokratisch gewählten Parlamente. Bevor Könige und Territorialherren in absolutistischer Herrschaft regieren, waren sie besonders bei der Steuererhebung angewiesen auf die Zustimmung von „Reichstagen“ und „Landtagen“.<sup>4</sup> In unregelmäßigen Abständen wurden diese Ständeversammlungen abgehalten. Zu diesen Ständen zählten Territorialfürsten, die freien Städte, aber auch geistliche Herrscher. Die Reichsstände fanden sich auf Reichstagen zusammen. Im Jahr 1663 wurde dieses zuvor sporadisch einberufene Gremium zu einer permanenten Institution,

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu *Schnorr*, Die Stellung der Ländervertretungen im System der deutschen Verfassungen seit 1815, AöR 76 (1950/51) S. 279 ff.; *Morsey*, Die Entstehung des Bundesrates im Parlamentarischen Rat, in: Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft, Darmstadt 1974, S. 63 ff.

<sup>2</sup> So z. B. *Forsthoff*, Der Staat der Industriegesellschaft, München 1971, S. 62

<sup>3</sup> Vgl. dazu *Erichsen*, Verfassungsrechtsgeschichte Prolegomena zur Bestimmung von Standort und Funktion des Bundesrates, in: Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft, Darmstadt 1974, S. 9ff; *Eschenburg*, Bundesrat – Reichsrat – Bundesrat. Verfassungsvorstellungen und Verfassungswirklichkeit, in: Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft, Darmstadt 1974, S. 35 ff., insbesondere S. 51 ff.

<sup>4</sup> *Ziller/Oschatz*, Der Bundesrat, 1998, S. 10



die in Regensburg tagte. Das war der „Immerwährende Reichstag“, der bis zum Ende des alten Reiches 1806 bestehen blieb. Da Deutschland im 17/18. Jahrhundert nicht wie viele seiner Nachbarstaaten eine Entwicklung zu einem starken Zentralstaat nahm, sondern zentrifugale Tendenzen vorherrschten, die die Stärke einzelner Territorien, vor allem Brandenburg-Preußens beförderten, blieb die Repräsentation der verschiedenen Landesteile auch bei der sich im 19. Jahrhundert vollziehenden Entwicklung des deutschen Nationalstaats ein wichtiges Verfassungsziel. Organe, die die Interessen der Territorien vertraten, gab es in allen Stadien der Verfassungsentwicklung.<sup>5</sup>

## II. Der Deutsche Bund und die Reichsverfassungspläne der Frankfurter Paulskirche (1848/49)

Der Deutsche Bund entstand im Jahre 1815; er war allerdings ein Staatenbund der Regierungen von über 30 deutschen Staaten zum Zwecke der Sicherheit nach außen und Erhaltung von Ruhe und Ordnung nach innen. Er war damals dominiert durch die Vormacht Österreichs und diente hauptsächlich dazu, die nach innen reaktionäre und repressive Politik des österreichischen Staatskanzlers Metternich durchzusetzen.<sup>6</sup> In wichtigen Gestaltungsaufgaben dagegen blieb der Deutsche Bund untätig. Die Vereinheitlichung des Rechts blieb ein bloßes Projekt, und den Anfang zur Bildung größerer einheitlicher Wirtschaftsräume machte am Deutschen Bund vorbei der separat gegründete Zollverein. Die liberale Opposition von 1847 und die breite Volksbewegung von 1848 wollten diesen deutschen Bund der monarchischen Regierungen und der Freien Städte in seinem Charakter grundlegend verändern. Sie verlangten dazu ein frei gewähltes nationales Parlament. Die Bürger, soweit sie männlich und wirtschaftlich selbständig waren, fühlten sich als politische Nation berechtigt und aufgerufen zur „Mitwirkung“<sup>7</sup> am Deutschen Bund. Deshalb forderte der Liberale Friedrich Bassermann als erster Landtagsabgeordneter öffentlich die Schaffung einer politischen Repräsentation der gesamten deutschen Nation, eines nationalen Parlaments. Er erwartete davon „ein

---

<sup>5</sup> Ziller/Oschatz, aaO, S. 11

<sup>6</sup> Fisch, Von der Föderation der Fürsten zum Bundesrat des Grundgesetzes, in: Föderalismus – Hält er noch, was er verspricht?, herausgegeben von Herbert von Arnim/Färber/Fisch, Berlin 2000, S. 30

<sup>7</sup> Antrag des Abg. Friedrich Daniel Bassermann an die badische Ständeversammlung vom 12. Februar 1848; Fenske, Hans: Vormärz und Revolution (Quellen zum politischen Denken der Deutschen im 19. und 20. Jahrhundert, Bd. IV), Darmstadt 1976, S. 253

sicheres Mittel zur Erzielung gemeinsamer Gesetzgebung und einheitlicher Nationaleinrichtungen“.<sup>8</sup>

Der Reichstag der Reichsverfassung von 1849 sollte aus zwei Kammern bestehen, einem Staatenhaus und einem Volkshaus.<sup>9</sup> Die Vertreter jedes deutschen Staates im Staatenhaus sollten zur einen Hälfte durch die Volksvertretung, zur anderen Hälfte aber durch die Regierung dieses Staates bestimmt werden. Weil aber kein Mitglied des Parlaments an Weisungen gebunden sein sollte, hätte dies auch nicht die Regierungsvertreter im Staatenhaus eingeschränkt.<sup>10</sup> Unter den 39 Staaten erhielt das Königreich Preußen das vierzigfache Stimmgewicht des Herzogtums Sachsen-Coburg-Gotha, des Fürstentums Liechtenstein oder der Freien und Hansestadt Lübeck; an Bevölkerung, Wirtschaftspotential und Steuerkraft besaß es allerdings ein Vielfaches mehr. Über diese Ungleichgewichte zwischen den Staaten wie ihre Zusammenfassung durch eine gemeinsame oder Kurialstimme wie im Reichstag des Alten Reiches bestand Streit.

Der Liberale Friedrich Dahlmann ging noch einen Schritt weiter und verlangte, „gegen das zu groß nicht minder als gegen das zu klein einzuschreiten“,<sup>11</sup> womit er auf Österreich und Preußen zielte. Unter den Demokraten gab es die radikale Forderung, dass Preußen, Österreich und Bayern aufgeteilt und in Deutschland 21 völlig neue, ungefähr gleiche große Länder geschaffen werden sollten.<sup>12</sup> Was die Gemäßigten im Umgang mit monarchischen Ansprüchen nur den kleinen Staaten absprachen, war für die Demokraten Prinzip, denn die Souveränität sollte beim Volk liegen, und zwar alleine bei ihm, und dann zählten gewachsene Herrschaftsbindungen nicht mehr. Einzelne Demokraten wollten im neuen Reichstag ein Staatenhaus grundsätzlich verhindern;<sup>13</sup> auf jeden Fall sollten nach ihrer Ansicht keine Vertreter der monarchischen Regierungen, die innenpolitisch im Deutschen Bund so sehr mit Zensur, Bespitzelung und Verbot der

---

<sup>8</sup> Ebd., S. 257

<sup>9</sup> Verfassung des Deutschen Reiches vom 28. März 1849; Huber, *Ernst Rudolf* (Hg.): *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, Bd. 1: *Deutsche Verfassungsdokumente 1803 – 1850*, Stuttgart 1978, S. 375 – 396

<sup>10</sup> Ebd., § 96

<sup>11</sup> Motive zum Entwurf des Verfassungsausschusses der Frankfurter Nationalversammlung „Der Reichstag“ (Berichtersteller: Abg. *Dahlmann*), von der Redaktion ohne Datum eingefügt vor der 128. Sitzung vom 4. Dezember 1848; *Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der deutschen constituierenden Nationalversammlung zu Frankfurt am Main*, hg. von *Franz Wigard*, 9 Bde., Leipzig 1848 – 49, Bd. V, S. 3804

<sup>12</sup> Antrag des Abg. *Schaffrath* u. a., 99. Sitzung der Frankfurter Nationalversammlung am 19. Oktober 1848; *Stenographischer Bericht*, Bd. IV, S. 2747 f.

<sup>13</sup> Abg. *Nauwerck*, 128. Sitzung der Frankfurter Nationalversammlung am 4. Dezember 1848, *Stenographischer Bericht*, Bd. VI, S. 3807

Organisation der Gesellschaft regiert hatten, mehr an politischen Entscheidungen beteiligt sein.<sup>14</sup> Das war damals allerdings keine realistische Position, wie man am Fortschreiten der Gegenrevolution sah – die monarchischen Regierungen hatten die Macht behalten, das In-Kraft-Treten der Reichsverfassung zu verhindern. Für die Gegenposition, wonach die Teilhabe von Vertretern der einzelstaatlichen Regierungen an der Gesetzgebung legitim sei, sprach damals schon die Realität der staatlichen Macht und des ungebrochenen monarchischen Souveränitätsanspruchs.

### III. Die Verfassungen des Norddeutschen Bundes von 1867 und des Deutschen Reiches von 1871

Der deutsche Nationalstaat entstand noch nicht aus der Volksbewegung von 1848/49. Er wurde vielmehr nach dem preußisch-österreichischen Krieg von 1866 konstituiert als ein Bund souveräner Monarchen und freier Städte, zuerst 1867 im Norddeutschen Bund und dann 1871 im Deutschen Reich. Die Souveränität der Nation, wie sie 1848 die Demokraten eingefordert hatten, blieb dabei ein Traum: „Die Einzelstaaten Deutschlands geben ihre völkerrechtliche Selbständigkeit zu Gunsten der Reichsgewalt auf“.<sup>15</sup> Realpolitisch ernüchert sah man 1867 deutlich den Unterschied zwischen den deutschen Monarchien und dem schweizerischen oder amerikanischen Modell des republikanischen Bundesstaats. Der mit den amerikanischen Verhältnissen als ehemaliger Gesandter der Hansestädte in Washington sehr gut vertraute Abgeordnete Rudolf Schleiden glaubte 1867 bei der Lektüre des von Bismarck vorgelegten Verfassungsentwurfs mal an einen Einheitsstaat, mal an einen Bundesstaat, doch „fällt der Blick auf den Abschnitt über den Bundesrat, so haben wir den Staatenbund“<sup>16</sup> – nämlich, wie im untergegangenen Deutsche Bund von 1815, den Staatenbund der Souveräne (und der Senate der Stadtstaaten). Die Anknüpfung an die Zeit vor 1848 verbirgt sich hinter der trockenen

---

<sup>14</sup> Abg. *Gfrörer*, 133. Sitzung der Frankfurter Nationalversammlung am 11. Dezember 1848, Stenographischer Bericht, Bd. VI, S. 4043

<sup>15</sup> Alternativentwurf des Abg. *Gottfried Schüler*; *Droysen, Johann Gustav* (Hg.): Die Verhandlungen des Verfassungs-Ausschusses der deutschen Nationalversammlung, Teil 1, Frankfurt 1849, ND Vaduz 1987, Anlage 12, S. 414

<sup>16</sup> Abg. *Schleiden*, Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages des Norddeutschen Bundes im Jahre 1867, Erster Band, Berlin 1867, S. 159

Formulierung der Verfassung von 1867, wonach der Bundesrat „die Mitglieder des Bundes“ vertrat (Art. 6).<sup>17</sup>

Diese bundesstaatliche Verfassung verknüpfte zwei unterschiedliche Legitimitätsprinzipien. Dem vom (männlichen) Volk in allgemeinen, direkten und geheimen Wahlen demokratisch gewählten Reichstag stand der aus Bevollmächtigten der Regierungen der Mitgliedstaaten sich zusammensetzende Bundesrat gegenüber. Letzterer spiegelte in erster Linie die monarchischen Traditionen wider und institutionalisierte – zugespitzt formuliert – die „Vetomacht des *ancien régime*“.<sup>18</sup> Träger der Souveränität des Reiches waren die Regierungen der Mitgliedstaaten in ihrer Gesamtheit, verkörpert durch den Bundesrat. Dennoch war die Vormachtstellung Preußens unübersehbar. Im Bundesrat besaß Preußen eine Sperrminorität und wurde im Kaiserreich lediglich einmal überstimmt.<sup>19</sup> Der Reichskanzler, bezeichnenderweise fast immer der preußische Ministerpräsident, saß dem Bundesrat vor und übernahm für die Anordnungen und Verfügungen des Deutschen Kaisers – dieser wiederum identisch mit dem König von Preußen – die Verantwortlichkeit. In der Verfassungspraxis erlangte der Reichskanzler nicht zuletzt aufgrund dieser in Art. 17 der Reichsverfassung festgelegten Verantwortlichkeit eine deutliche Eigenständigkeit gegenüber dem Bundesrat. Zunehmend entwickelte sich das Amt des Reichskanzlers zur Exekutive, während dem Bundesrat vor allem legislative Kompetenzen verblieben.<sup>20</sup> Der demokratisch legitimierte Reichstag hingegen besaß keinen verfassungsrechtlich verbrieften Einfluss auf die Regierungsbildung und konnte sein politisches Gewicht daher nur schrittweise erhöhen. Das demokratische Prinzip sollte sich erst mit der vollen parlamentarischen Verantwortlichkeit des Reichskanzlers entscheidend durchsetzen. Am 28. Oktober 1918 wurde dem Art. 15 der Reichsverfassung ein entsprechender Absatz angefügt.<sup>21</sup>

Der Bundesrat bestand aus Vertretern der einzelnen Staaten, die damals (abgesehen von den Hansestädten) durchweg Monarchien waren. Die einzelnen Länder hatten im

---

<sup>17</sup> Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 16. April 1867; Huber, *Ernst Rudolf* (Hg.): *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, Bd.: *Deutsche Verfassungsdokumente 1851 – 1900*, Stuttgart 1986, S. 272 – 285; Gesetz betreffend die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871, ebd., S. 384 – 402

<sup>18</sup> *Kielmansegg*, Vom Bundestag zum Bundesrat. Die Länderkammer in der jüngsten deutschen Verfassungsgeschichte, in: *Bundesrat*, 1989, S. 49

<sup>19</sup> *Eschenburg*, aaO, S. 40

<sup>20</sup> *Kielmansegg*, aaO, S. 48-49

<sup>21</sup> *Reuter*, *Praxishandbuch Bundesrat. Verfassungsrechtliche Grundlagen, Kommentar zur Geschäftsordnung*, Praxis des Bundesrates, Heidelberg, 1991, S. 260

Bundesrat ein sehr unterschiedliches Stimmgewicht: Von den 58 Stimmen entfielen 17 auf Preußen, 6 auf Bayern, je 4 auf Sachsen und Württemberg, je 3 auf Baden und Hessen, je 2 auf Mecklenburg-Schwerin und Braunschweig, während die übrigen 17 Länder je eine Stimme hatten.<sup>22</sup> Den Vorsitz im Bundesrat führte der Reichskanzler, der vom Kaiser ernannt wurde. Da in dieses Amt fast ausnahmslos der preußische Ministerpräsident berufen wurde, verstärkte sich so das erhebliche Gewicht Preußens im Bundesrat noch mehr. Es konnte damit nicht nur Verfassungsänderungen ablehnen, sondern auch Änderungen im Bereich des Militärwesens, der Kriegsmarine, der Zölle und weiterer Abgaben verhindern, da hier im Streitfalle die Stimme des Präsidenten den Ausschlag gab.

In der Verfassungswirklichkeit wurde der Bundesrat sehr stark von Preußen und vom Reich mit seiner Exekutive beherrscht. Von den süddeutschen Fürsten sind kaum nennenswerte Initiativen für die Reichspolitik ausgegangen. Sie duldeten, dass der Bundesrat zunehmend zentralistisch durchgesetzt wurde.

#### IV. Die Verfassung der Weimarer Republik von 1919

Die Weimarer Verfassung von 1919 bestimmte in Art. 1: „Das Deutsche Reich ist eine Republik. Die Staatsgewalt geht vom Volke aus.“ Die Republik blieb Bundesstaat, aber der komplizierte staatsrechtliche Aufbau des monarchischen Bundesstaates als Bund der Einzelstaaten mit zentralistischen Einsprengseln wich dem Bund des Volkes mit fast zwangsläufigem Vorrang des Reiches.<sup>23</sup> Zentralismus trat an die Stelle der zuvor stark ausgeprägten Kompetenzen der Länder. Die Staatsqualität der Länder wurde angesichts der Nähe zum dezentralisierten Einheitsstaat immer wieder in Zweifel gezogen.<sup>24</sup> Die überkommene Konzeption des Bundesrates erfuhr erhebliche Änderungen. Im Mittelpunkt der Reichsorganisation standen die vom Volk gewählten Organe Reichstag (Art. 20 ff. WRV) und Reichspräsident (Art. 41 ff. WRV). Der Reichsrat (Art. 63 ff.

---

<sup>22</sup> Ziller/Oschatz, aaO, S. 12

<sup>23</sup> In der ersten Phase der staatsrechtlichen Neuordnung (November 1918 bis Februar 1919) war sogar unklar, ob es überhaupt bei einer bundesstaatlichen Gliederung bleiben würde; zu den Verfassungsentwürfen von *Hugo Preuss*, die den dezentralisierten Einheitsstaat befürworteten, und zum Beharrungsvermögen der Länder, vor allem ihrer Exekutiven, vgl. *Stefan Koriath*, Integration und Bundesstaat. Ein Beitrag zur Staats- und Verfassungslehre *Rudolfs Smends*, 1990, S. 175 ff.

<sup>24</sup> *Mangoldt/Klein/Starck*, Bonner Grundgesetz, Kommentar, Band II, Art. 20-78, 2000, S. 1647

WRV) als Nachfolger des Bundesrates erhielt nur untergeordnete Kompetenzen.<sup>25</sup> Der Reichsrat ist zwar nicht mehr Träger der Reichsgewalt, die Länder sind durch ihn aber noch in gewisser Weise an der Gesetzgebung und der Verwaltung des Reichs beteiligt. Die Zusammensetzung des Reichrates richtet sich jetzt nach der Bevölkerungszahl der einzelnen Länder. Jedes Land hat mindestens eine Stimme; bei den größeren Ländern entfällt auf 700 000 Einwohner eine Stimme, dabei wird ein Überschuss von mindestens 350 000 Einwohnern der vollen Zahl 700 000 gleichgerechnet. Kein Land darf mehr als zwei Fünftel aller Stimmen auf sich vereinen. Die Länder werden im Reichsrat durch Mitglieder ihrer Regierungen oder auch besondere Beauftragte („Gesandte“) vertreten. Für Preußen allerdings gilt die Sonderregelung, dass die Hälfte aller preußischen Stimmen von Vertretern der Provinzialverwaltungen abgegeben werden muss; mit dieser „*clausula antiborussica*“ soll ein zu großes Überwicht der preußischen Staatsregierung verhindert werden. Den Vorsitz im Reichsrat führt ein Mitglied der Reichsregierung.<sup>26</sup> Die Befugnisse des Reichrates bei der Gesetzgebung waren wesentlich schwächer als die des alten Bundesrates: Die Reichsregierung bedurfte zwar der Zustimmung des Reichsrates, wenn sie beim Reichstag eine Gesetzesvorlage einbringen wollte. Ergab sich aber keine Übereinstimmung, konnte die Regierung das Gesetz trotzdem einbringen; sie musste dabei nur die abweichende Auffassung des Reichrates darlegen. Das gleiche galt umgekehrt, wenn der Reichsrat ein Gesetz einbringen wollte. Gegen die vom Reichstag beschlossenen Gesetze konnte der Reichsrat Einspruch einlegen. Dieser Einspruch konnte aber vom Reichstag mit Zweidrittelmehrheit überwunden werden. Der Reichspräsident konnte dann entweder das Gesetz verkünden oder einen Volksentscheid anordnen. Gegen verfassungsändernde Beschlüsse des Reichstags allerdings konnte der Reichsrat selbst den Volksentscheid verlangen. Im Bereich der Verwaltung des Reichs bestanden die Zuständigkeiten des Reichrates im wesentlichen darin, dass eine Reihe von Verordnungen nur mit seiner Zustimmung erlassen werden konnte. Außerdem musste er von der Regierung über die Führung der Reichsgeschäfte auf dem Laufenden gehalten werden.

Diese Möglichkeiten zur Mitsprache bei der Bildung des Reichswillens hat der Reichsrat nur in beschränktem Maße genutzt. Da er fast regelmäßig lediglich mit Beamten

---

<sup>25</sup> Dazu in der Gegenüberstellung zum Bundesrat des Kaiserreichs *Hans-Heinrich Lammers*, Der Reichsrat, in: Staats- und Selbstverwaltung 3 (1921/22), S. 182 ff. 206 ff.; *Carl Bilfinger*, Der Reichsrat, in: HbDStR I, S. 545 ff.; *Heger*, Bundesrat, S. 42

<sup>26</sup> *Ziller/Oschatz*, aaO, S. 14

beschieden worden ist, mangelte es ihm an politischer Kraft. Seine Rolle ist daher meist die eines sachverständigen Helfers bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Reichs gewesen.

Die Weimarer Verfassung mit ihrer formalen Vorstellung von Demokratie und Freiheit erwies sich den verfassungsfeindlichen Kräften gegenüber als nicht widerstandsfähig genug. Die nationalsozialistische Herrschaft ließ die Länder nur der Form nach weiterbestehen. Als eigenständige politische Entscheidungs- und Machtzentren wurden sie ausgeschaltet. Die Entwicklung verlief über die beiden Gleichschaltungsgesetze aus dem Jahre 1933<sup>27</sup> zum „Gesetz über den Neuaufbau des Reiches“ vom 30. Januar 1934<sup>28</sup> und zum „Gesetz über die Aufhebung des Reichsrates“ vom 14. Februar 1934.<sup>29</sup> § 1 dieses Gesetzes hob den Reichsrat auf, § 2 stellte fest: „Die Mitwirkung des Reichsrats in Rechtsetzung und Verwaltung fällt fort“.

#### V. Die Bundesratsdiskussion 1948/49 im Rahmen des Entwurfs des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland

Wenn man die deutsche Verfassungsgebung von 1918/19 mit der westdeutschen von 1948/49 vergleicht, fällt als erstes auf, dass nach der nationalsozialistischen Diktatur und dem Zweiten Weltkrieg die oberste Regierungsgewalt bei den Besatzungsmächten lag, die Preußen, das mächtigste unter den Ländern, im Jahre 1947 aufgelöst hatten. Die Alliierten hatten schrittweise zunächst den Aufbau gemeindlicher Selbstverwaltung und dann eine begrenzte Staatlichkeit der Länder zugelassen. In der Frage der Verfassungsgebung hatten die drei westlichen Besatzungsmächte zwar in den Frankfurter Dokumenten vom 1. Juli 1948 einen Rahmen vorgegeben, zu dem ausdrücklich auch der Föderalismus gehörte. Konkrete Vorentscheidungen zu institutionellen Fragen hatten sie aber noch nicht getroffen; es war offen, ob es zu einer Vertretung der Regierungen wie

---

<sup>27</sup> Vorläufiges Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich vom 31. März 1933, Reichgesetzblatt, Teil I, 1922-1945 (RGBl.), S. 153); Zweites Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich vom 7. April 1933 (RGBl. I S. 173)

<sup>28</sup> RGBl. I S. 75

<sup>29</sup> RGBl. I S. 89

im älteren deutschen Bundes- oder Reichsrat kommen würde oder zu einer Vertretung des Volkes wie im schweizerischen Ständerat oder im amerikanischen Senat.<sup>30</sup>

Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee entwarf für die Beteiligung der Länder an der Willensbildung des Bundes alternativ ein Bundesrats- und ein Senatsmodell. Es bestand Einigkeit darüber, dass neben dem Parlament eine weitere Kammer bestehen sollte, durch die im bundesstaatlichen Gefüge das Element Land zur Geltung kommt. Keine Einigkeit bestand darüber, ob diese Kammer ein Bundesrat sein sollte, d. h. eine Kammer aus Mitgliedern der Länderregierungen, oder ein Senat, d. h. eine Kammer aus unabhängigen Einzelpersonen, die von den Landtagen gewählt sind.<sup>31</sup> Diese Meinungsverschiedenheit setzte sich im Parlamentarischen Rat fort; der heutige IV. Abschnitt zählte zu den „umstrittensten Teilen des Grundgesetzes“.<sup>32</sup> Der Hintergrund der Kontroverse war die Alternative von traditionellem exekutivischem Stil föderaler Konfliktbewältigung (Bundesrat) oder stärkerer Politisierung (Senat). Zu Beginn der Beratungen gab es in keiner der großen Fraktionen eine Mehrheit für eine Bundesratslösung. Den Weg zu dieser der Tradition entsprechenden Gestalt des föderativen Organs bahnte ein Treffen zwischen dem bayerischen Ministerpräsidenten Ehard (CSU) und dem nordrhein-westfälischen Innenminister Menzel (SPD) im Oktober 1948. Ehard gewann Menzel für die Bildung eines Bundesrates,<sup>33</sup> die SPD-Fraktion rückte von der zuvor von ihr favorisierten Senatslösung ab. Dem folgte, nach internen Meinungsverschiedenheiten,<sup>34</sup> die Unionsfraktion. Auf dieser Grundlage konnte die nähere Ausgestaltung des Bundesrates in Angriff genommen werden. Die CDU/CSU setzte eine abgestufte Stimmenzahl durch, die SPD verhinderte eine gleichberechtigte Teilhabe der Ländervertretung der Bundesgesetzgebung. Die Abgeordneten der CDU/CSU, der SPD und FDP stimmten bei der dritten Lesung des Abschnitts über den Bundesrat im Hauptausschuss des Parlamentarischen Rates der Bundesratslösung zu.<sup>35</sup>

---

<sup>30</sup> *Fisch*, Von der Föderation der Fürsten zum Bundesrat des Grundgesetzes, in: *Arnim von Färber/Fisch*, Föderalismus – Hält er noch, was er verspricht?, 2000, S. 38

<sup>31</sup> Verfassungsausschuss der Ministerpräsidenten-Konferenz der westlichen Besatzungszonen. Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee von 10. bis 23. August 1948, S. 37 ff., 70 f.

<sup>32</sup> v. *Mangoldt*, GG, 1. Auflage, Vorbem. zum IV. Abschnitt, Anm. 1, S. 262; *Morsey, Rudolf*, Die Entstehung des Bundesrates im Parlamentarischen Rat, in: *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft*, S. 65 ff.

<sup>33</sup> *Theodor Heuss* kommentierte, der „rheinische Sozialist“ und der „weißblaue Staatsmann“ hätten sich bei Bismarck gefunden, sie seien „über Weimar zurück“ sogar „noch bismärckischer“ geworden; 19. Sitzung des Parl. Rates am 8. Mai 1949, Sten. Ber., S. 207

<sup>34</sup> Dazu *Morsey*, aaO, S. 69 f.

<sup>35</sup> *Gelberg, Karl – Ulrich: Hans Ehard*, Die föderalistische Politik des bayernischen Ministerpräsidenten 1946-1954, Düsseldorf 1992, S. 227-228



Am 8. Mai 1949 verabschiedet der Parlamentarische Rat dann mit 53 zu 12 Stimmen das Grundgesetz. Die föderalistische Struktur und Organisation der Bundesrepublik Deutschland ist dort in Art. 20 unabänderbar verankert. Statt des von den Alliierten ursprünglich vorgesehen Plebiszits über die neue Verfassung wurde das Grundgesetz anschließend durch die Landtage ratifiziert. Lediglich der Bayerische Landtag lehnte nach einer siebzehnstündigen Debatte das Grundgesetz ab, ohne jedoch seine Rechtsverbindlichkeit in Frage zu stellen.<sup>36</sup>

Nach Inkrafttreten des Grundgesetzes fand die konstituierende Sitzung des Bundesrates am 7. September 1949 statt.<sup>37</sup>

Der Parlamentarische Rat war sich bewusst, mit den Aufgaben und der Zusammensetzung des Bundesrates die zentralen Festlegungen für das bundesstaatliche Prinzip zu treffen. Anders als mit der exekutivischen Zusammensetzung kehrt das Grundgesetz mit den starken Kompetenzen des Bundesrates bewusst nicht zur Überlieferung der Weimarer Verfassung zurück. Heute ist der Bundesrat ein Verfassungsorgan des Bundes, aber er besteht aus Vertretern der Länder. So erhalten die Länder einen gewissen Ausgleich für den weitgehenden Verlust eigener Gesetzgebungszuständigkeiten und eine Mitsprache beim Zustandekommen von Verwaltungsvorschriften. Über den Bundesrat können die Länder auch in Angelegenheiten der Europäischen Union mitwirken.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> *Kilper/Lhotta*, Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1996, S. 98

<sup>37</sup> *Mangoldt/Klein/Starck*, aaO, Art. 50 GG, S. 1650

<sup>38</sup> *Reuter, Konrad*, Bundesrat und Bundesstaat, Berlin 2001, S. 13

## § 9 Die historische Entwicklung des amerikanischen Senates

### I. Die Unabhängigkeit der dreizehn Kolonien im Jahre 1776

Die Einführung des Zweikammersystems in den Vereinigten Staaten beruhte primär auf der Tradition der amerikanischen Staaten und des englischen Mutterlandes. Der amerikanische Unabhängigkeitskrieg von 1775 bis 1783 zwischen den dreizehn britischen Kolonien und Großbritannien führte über eine zunächst lockere Konföderation von Einzelstaaten<sup>39</sup> zu einem Staatenbund und fand sein Ende in der Bildung der Vereinigten Staaten von Amerika.

Der Protest gegen die britische Steuergesetzgebung nach dem Siebenjährigen Krieg (1756-1763), welche die durch ihn in Großbritannien entstandenen Staatsschulden ausgleichen sollte, und die vom britischen Parlament 1774 erlassenen Zwangsakte als Vergeltung für die „Boston Tea Party“ im Dezember 1773 einte die Kolonien in ihrem Widerstand gegen die britische Regierung und veranlasste sie zu einem gemeinsamen Handeln. Mit der Einberufung des ersten Kontinentalkongresses im September 1774 in Philadelphia beehrten die Kolonien durch die Einstellung des Handels mit ihrem Mutterland gegen die Vormachtstellung der britischen Krone auf und legten damit den ersten Grundstein für die spätere Gründung eines Staatenbündnisses. Nach ersten bewaffneten Zusammenstößen trat im Mai 1775 der zweite Kontinentalkongress als „zentrale Regierung der Vereinten Kolonien von Amerika“ zusammen, begründete eine Kontinentalarmee unter Leitung von George Washington und beriet erstmals über eine Erklärung ihrer Unabhängigkeit von Großbritannien. Das 1776 von Thomas Paine veröffentlichte Dokument „Common Sense“ sensibilisierte die gesamte Bevölkerung für den Kampf der Unabhängigkeit. Am 4. Juli 1776 verabschiedete der Kontinentalkongress die von Thomas Jefferson entworfene Unabhängigkeitserklärung und stimmte im November 1777 den „*Articles of Confederation*“ zu, durch die aus den unabhängigen Kolonien ein fester Bund von weiterhin souveränen Einzelstaaten werden sollte, welcher im März 1781 durch die Ratifikation des letzten Staates gültig werden. Die

---

<sup>39</sup> Vgl. Lehner/Widmaier, Grundwissen Politik 4, Vergleichende Regierungslehre, 1995, S. 100

Unabhängigkeit des Staatenbundes wurde schließlich 1783 im Frieden von Versailles von Großbritannien anerkannt.<sup>40</sup>

Die amerikanischen Kolonien erkämpften sich die Unabhängigkeit und damit die Freiheit, der Monarchie zugunsten eines demokratisch-republikanischen Organisationsprinzips zu entsagen. Entsprechende Voraussetzungen für ein solches Ansinnen konnten als gegeben angenommen werden: Die britische Kolonialisierung hatte einen eigenständigen (administrativen) Regierungsaufbau begünstigt, entsprechende funktionsfähige administrative Verwaltungsstrukturen und -instanzen waren bereits vorhanden. Sowohl im Hinblick auf die philosophischen (staatstheoretischen) Grundlagen als auch in Bezug auf die frühe Akzeptanz des kapitalistischen Wirtschaftsprinzips<sup>41</sup> standen des weiteren die Prinzipien individueller (und nicht zuletzt wirtschaftlicher) Freiheit in einem möglichst passiven (diese Freiheiten so wenig wie möglich einschränkenden) demokratischen Regierungssystem im Mittelpunkt der Akteure.<sup>42</sup>

Das Ansinnen der Kolonien war zunächst nicht unbedingt die vollständige Unabhängigkeit von Großbritannien, vielmehr stand die Forderung nach einer unabhängigen Steuerpolitik im Mittelpunkt.<sup>43</sup> Eine eigene politische Kultur, im Sinne eines an protestantischen und wirtschaftlich libertären Grundwerten orientierten Grundkonsens (der tatsächlich freien Bewohner der Kolonien), schien außerdem gegeben.<sup>44</sup>

Die Grundannahme der amerikanischen Gründerväter war zunächst, dass alle möglichen Grundformen von Regierung über längere Sicht dem Verfall unterworfen seien und sich ihre korrupten Formen zwangsläufig früher oder später durchsetzen würden. Es musste also eine Form der Regierung gefunden werden, die dazu in der Lage war, diesem Verfall vorzubeugen.

---

<sup>40</sup> *Wasser Hartmut*, Politisches System der USA, amerikanische Präsidialdemokratie, in: Informationen zur politischen Bildung, Nummer 199, Neuauflage 1997, S. 3-6

<sup>41</sup> Vgl. hierzu: *Locke, John*, The Second Treatise on Civil Government. N.Y., Prometheus Books, 1986, S. 80; und *Hamilton/Madison/Jay*, The Federalist Papers, N.Y., Penguin Books Inc., 1961, N. 9, S. 77-84

<sup>42</sup> Vgl. *Lutrin/Settle*, American Public Administration : Concepts and Cases, 4th Ed. N.Y., L.A., West Company, 1991, S. 20

<sup>43</sup> Vgl. *Wilson, J./Dilulio J. J.*, American Government: The Essentials, 6th Ed. Mass., Toronto, D.C. Heath and Company, 1995, S. 17ff.

<sup>44</sup> Vgl. aaO, S. 86ff.

Die Lösung, ein *mixed regime*, das alle Grundelemente miteinander kombinierte und konkurrieren ließ, wurde jedoch 1776 vehement zurückgewiesen und tauchte erst 1787 bei den Föderalisten (*Federalists*) wieder auf.

Ein nachhaltiger Irrtum, wie sich schon bald zeigen sollte. Der Unabhängigkeitserklärung folgte der Siebenjahre (1776-1783) währende amerikanische Unabhängigkeitskrieg. Nahmen mit Kriegsende im Herbst 1781 wohl die externen Probleme ab, so bekamen die innenpolitischen Probleme um so schneller kritischen Charakter.<sup>45</sup>

Aus den innenpolitischen Spannungen resultierte 1786 die *Annapolis Convention*, die die wirtschaftliche Inkongruenz zwischen den einzelnen Staaten der Konföderation regulieren sollte, an der jedoch lediglich fünf der dreizehn Teilstaaten teilnahmen.<sup>46</sup>

Erwähnenswert ist sie allein aus dem Grund, weil im Zuge dieser Konvention übereingekommen wurde, schnellstmöglich eine Konferenz mit dem Thema der verfassungsrechtlichen Revision des jungen, krisengeschüttelten Amerika einzuberufen. Dieser Aufruf ebnete den Weg zur *Constitutional Convention* im Sommer 1787 in Philadelphia, aus der die heutige Verfassung der USA resultiert.<sup>47</sup>

## II. Konföderationskongress

Gemäß der ersten nationalen Verfassung, den *Articles of Confederation* (1781-1789), war der Konföderationskongress zugleich Exekutiv- und Legislativorgan des neuen Staatenbundes – allerdings mit äußerst beschränkten Kompetenzen. Seine Mitglieder wurden von den Legislativen der dreizehn, nun unabhängigen und souveränen Einzelstaaten gewählt und entsandt. Entscheidungen des Kongresses mussten mit einem Quorum von neun Stimmen gefällt werden, wobei die jeweilige einzelstaatliche Delegation jeweils eine Stimme hatte und faktisch an die Instruktion ihres Staates gebunden war [Art. V. *Articles of Confederation*].<sup>48</sup>

Das Prinzip des Stimmengleichgewichts aller Staaten setzte sich als konstitutives Merkmal auch für den US-Senat durch. Insofern ähnelte er am ehesten dem

---

<sup>45</sup> *Toinet, Marie-France*, El sistema político de los Estados Unidos, FCE, Mexiko 1994, S. 31

<sup>46</sup> Vgl. hierzu: *Wilson/Dilulio*, aaO, S. 19ff.

<sup>47</sup> *Lehner/Widmaier*, aaO, S. 100

<sup>48</sup> Die Delegierten konnten jederzeit abberufen und durch neue ersetzt werden, wodurch sich faktisch ein imperatives Mandat ergab.

Konföderationskongress. Gerade aber die Konstruktion des Senats war einer der umstrittensten Punkte bei der Verfassungsfindung auf dem Konvent von Philadelphia.

### III. Die Föderalisten auf der *Constitutional Convention* in Philadelphia von 1787

An der Konferenz in Philadelphia im Sommer 1787 nahmen diesmal elf der dreizehn Staaten der Konföderation teil, nicht zuletzt aufgrund der Einsicht der meisten Beteiligten, dass der Staatenbund mittelfristig zu implodieren drohte.<sup>49</sup>

Aufgabe der Konferenz sollte ursprünglich die Revision der Artikel der Konföderation sein, allerdings ist festzustellen, dass die Grenzen dieser Maßgabe weit überschritten wurden und vielmehr ein komplett neuartiges Regierungsgebilde entstand. An dieser Tatsache reiben sich noch heute viele Beobachter, nach deren Meinung die Verfassung der Vereinigten Staaten letzten Endes auf illegitimer Basis zustande gekommen ist und somit streng genommen ungültig sein müsste.<sup>50</sup> Tatsache ist allerdings im Falle der USA, dass es ein Kongressbeschluss war, der die Konferenz ins Leben rief, ebenso wie der gemeinsame Kongress der ursprünglichen Konföderation die Neufassung der Verfassung (eigentlich die neue Verfassung) zur Ratifizierung freigab. Zumindest bezüglich des formellen Prozedere ist somit die Kritik am Zustandekommen der US-Verfassung unter Erwägungen von demokratischer Legitimation zurückzuweisen.<sup>51</sup>

Die Erwägungen und Debatten auf der Konferenz wurden bereits frühzeitig durch den *Virginia Plan* in eine bestimmte Richtung, nämlich auf eine neue Verfassung und ein neues Regierungssystem hin, geleitet.<sup>52</sup> Der Vorschlag sah de facto eine radikale Neuorganisation des Staatenbundes vor; er unterstützte eine starke zentrale Exekutive gebündelt in einer Person, im Gegensatz zu den einzelnen *executive councils*; die Kolonien sollten vereint eine streng nationale Ausrichtung erhalten: aus dem Staatenbund sollte ein nationaler und zugleich föderaler Bundesstaat entstehen.<sup>53</sup> Die Idee eines föderalen Regierungssystems wurde jedoch zunächst erneut verworfen mit der Begründung, der gesellschaftliche Charakter Amerikas sei mehrheitlich demokratischer

---

<sup>49</sup> *Toinet*, aaO, S. 35

<sup>50</sup> Vgl. *Wüstenbecker, Horst*, Verfassungsrecht: Staatsorganisationsrecht, 7. Auflage, Münster 1995, S. 8

<sup>51</sup> Vgl. hierzu: *Diamond, Martin*, The Founding of the Democratic Republic, Itasca, Illinois, 1981, S. 23 f.

<sup>52</sup> Vgl. *Wilson/Dilulio*, aaO, S. 27 f.

<sup>53</sup> Vgl. *Diamond*, aaO, S. 23 ff.

Natur, Elemente einer Monarchie oder Aristokratie wären somit ebenso unerwünscht wie nicht funktional. Interessanterweise ist die amerikanische Eigenart des Misstrauens gegenüber politischer Macht und der Regierung bis heute von Bestand und ein beständiger Grund, die politischen Institutionen und insbesondere die amerikanische Bürokratie auf ihre Zweckmäßigkeit zu überprüfen.<sup>54</sup> Eine Art *House of Nobles* britischen Zuschnitts setzte zum Beispiel eine gegebene soziale Schichtung und das Vorhandensein von Klassen voraus, der das breite Mittelschichtsspektrum Amerikas jedoch weitgehend ermangelte. Geographische, soziale und wirtschaftliche Mobilität wiesen den Weg in Richtung einer Demokratie. An dieser Stelle kommt den sogenannten *Federalists* um James Madison, Alexander Hamilton und James Wilson<sup>55</sup> eine besondere Rolle zu. Die beiden erstgenannten Abgesandten auf der Konferenz sind zudem gemeinsam mit John Jay die (damals anonymen) Autoren der *Federalist Papers*, einer Sammlung von Zeitungsartikeln und Aufsätzen, die sowohl die *Constitutional Convention* als auch die spätere Ratifikation der neuen Verfassung im Bundesstaat New York begleiteten.<sup>56</sup> Die Bezeichnung *Federalists* ist in gewisser Hinsicht irreführend, da ausgerechnet diese Gruppe von Männern für einen starken und mächtigen nationalen Bundesstaat mit einer zentralen und geschlossenen Exekutive eintrat, während ihre Kontrahenten (die *Anti-Federalists*) für eine nachhaltig föderale Struktur des Regierungssystems eintraten, also für den größtmöglichen Einfluss und die größtmögliche Unabhängigkeit der einzelnen Teilstaaten im Verhältnis zur Zentralregierung.<sup>57</sup> Bedenkt man hierbei allerdings, dass das heutige Verständnis von Föderalismus auf die *Federalists* selbst zurückgeht, Föderalismus nach den *Anti-Federalists* hingegen gleichbedeutend mit der Grundannahme einer lockeren Konföderation von Einzelstaaten war, also im Englischen *confederal* und *federal* bis 1787 das Gleiche bedeuteten, erscheint die Umschreibung durchaus als zutreffend.<sup>58</sup> Die entscheidenden Überlegungen der *Federalists* zum heutigen Staatsaufbau spiegeln sich besonders signifikant im *Federalist* Nr. 9, 10 und 51 wider.<sup>59</sup> So schreibt zum Beispiel Hamilton im *Federalist* Nr. 9: "*A firm union will be of the utmost moment to the peace and liberty of the states as a barrier against domestic faction* [heute wohl am

---

<sup>54</sup> Vgl. *Wilson/Dilulio*, aaO, S. 93 ff und: *Lutrin/Settle*, aaO, S. 119 ff.

<sup>55</sup> Vgl., aaO, 1995, S. 39 f.

<sup>56</sup> AaO, S. 26; Heideking in: *Wersich*, 1995, 286 f.

<sup>57</sup> *Wilson/Dilulio*, aaO, S. 32 f.

<sup>58</sup> Vgl. hierzu: aaO, S. 50; auch: *Diamond*, aaO, S. 24 f und 124 ff.

<sup>59</sup> *Wilson/Dilulio*, aaO, S. 34

passendsten umschrieben mit "Sonderinteressen einzelner Interessengruppen"] *and insurrection.*" Sinnbildlich für die gesamte Argumentation der *Federalists* wendet sich Hamilton ("firm union") hier gegen die Verfechter einer lockeren Konföderation aus kleinen (homogenen) Republiken und stellt sie als Ursache allen Übels dar.<sup>60</sup> Eine Republik und bürgerliche Freiheit bedeuten nach Hamilton nicht zwingend das Gleiche. James Madison greift in dem (für die USA) wohl bedeutendsten politischen Aufsatz der Neuzeit, *Federalist* Nr. 10,<sup>61</sup> Hamiltons Argumentation auf und stellt die Annahmen der Verfechter der Konföderation auf den Kopf, indem er die Idee von der kleinen homogenen Republik inhaltlich und rhetorisch Stück für Stück demontiert und anhand ihrer den Grund vorführt, wie es zu den Unruhen erst hatte kommen können.<sup>62</sup> Besonderes rhetorisches Geschick kann Madison dafür bescheinigt werden, dass er Rousseaus Vorstellung aufgreift, Demokratie sei ausschließlich ein Regierungssystem für die Götter.<sup>63</sup> Madison wirft den Rousseau-Begeisterten und den Anhängern den Theorie der kleinen homogenen Republik unter den *Anti-Federalists* das Argument an den Kopf, dass alle Überlegungen zur Staatskonzeption unnötig wären, handelte es sich bei allen Menschen um Engel. Da dies aber nicht der Fall sei, bliebe als einziger Weg derjenige, ihm - also Madison - zu folgen, der das komplette Gegenteil von Homogenität entstehen lassen wollte, wenn auch mit Rousseaus Worten.<sup>64</sup> Im Mittelpunkt seiner Argumentation steht die zweifache Gefahr für eine Gesellschaft, die von mehrheitsfähigen Sonderinteressen einzelner Gruppen (*majority faction*) sowohl auf gesellschaftlicher als auch auf politischer Ebene ausgeht und zum politischen Machtmissbrauch und somit schließlich zum Zusammenbruch des Staates führt. Geschickt stellt Madison die Alternativen zur Lösung des Problems dar, indem er argumentiert, *majority faction* ließe sich entweder dadurch bekämpfen, dass man ihr die Ursachen entzieht (die Madison in der Natur des Menschen und seiner Selbstsucht vermutet, sprich der Versuchung, anderen Menschen ihre Freiheit zu nehmen, sie zu unterjochen, bzw. zu versuchen, alle Menschen ohne Rücksicht auf ihre Interessen gleich zu machen<sup>65</sup>), oder aber man versucht, die schädlichen Auswirkungen von *faction* zu

---

<sup>60</sup> *Diamond*, aaO, S. 32 ff.

<sup>61</sup> *Hamilton/Madison/Jay*, aaO, S. 77-84

<sup>62</sup> *Diamond*, aaO, S. 26 f.

<sup>63</sup> *Rousseau*, aaO, S. 72-74

<sup>64</sup> *Wilson/Dilulio*, aaO, S. 31

<sup>65</sup> Die diesbezügliche Unmöglichkeit einer Umsetzung dieses Ziels ist zugleich ein Seitenhieb in Richtung der Verfechter sozialer Homogenität in einer kleinen Republik.

minimieren und zu kontrollieren, statt sich der unlösbaren Aufgabe zu stellen, *faction* als solche zu verhindern. Was im Folgenden anmutet wie ein Taschenspielertrick Madisons, ist ein bis in die heutige Zeit nachhaltig spürbarer Grundsatz des amerikanischen Gesellschafts- und Regierungssystems.<sup>66</sup> Madison tritt für eine nachhaltige Vergrößerung der Republik ein, denn nur in ihr sei es möglich, soziale Homogenität (die Wurzel allen Übels) zu vermeiden. Eine Vergrößerung der Republik führe zur Multiplikation und weitreichenden Segmentierung individueller und gruppenspezifischer Interessen. Während die Wahrscheinlichkeit einer Mehrheitsbildung zugunsten einzelner Interessen in einer kleinen und homogenen Gesellschaft mit somit nur wenigen zur Auswahl stehenden Interessen (bei Rousseau „Sonderwillen“) größer ist, ist sie in einer großen, umfassend fragmentierten (heterogenen) Gesellschaft um so geringer, da eine Vielzahl von Sonderwillen miteinander konkurriert. In diesem Zusammenhang verteidigt Madison nachhaltig eine auf Privatwirtschaft und Glaubensfragmentierung aufbauende Gesellschaftsform,<sup>67</sup> in der aufgrund des Angebots von unzähligen verschiedenen Einzelinteressen auf politischer und gesetzgeberischer Ebene lediglich eine Koalition von verschiedenen Sonderinteressen mehrheitsfähig würde.<sup>68</sup> Eine Interessenkoalition aber beinhaltet einen automatischen Zwang zum Kompromiss, um eine einflussreiche Mehrheit (dann von Abgeordneten, welche die Interessen ihrer Wähler auf politischer Ebene vertreten) zu schaffen. Schädigende radikale Einzelinteressen müssten so zwangsläufig abgeschwächt und angepasst werden, womit sich ihre potentiell negative Wirkung minimierte.<sup>69</sup> Hieraus resultierten nicht zuletzt die noch heute gängigen wechselnden Koalitionsbindungen einzelner Abgeordneter nach spezifischer Interessenlage, das sogenannte *logrolling*.<sup>70</sup> Der amerikanische Grundsatz des *E pluribus unum* ("out of many - one") hat nicht zuletzt hier seinen philosophischen und staatsrechtlichen Ursprung – aus den unzähligen einzelnen Willen der Bürger soll am Ende ein gemeinsamer Wille, als ein moderater, auf dem Mehrheitsprinzip und dem der Repräsentation aufbauender Kompromiss aller einzelnen Willen, entstehen.<sup>71</sup>

---

<sup>66</sup> Vgl., z. B. Lösche, aaO, 15-64

<sup>67</sup> Diamond, aaO, S. 105

<sup>68</sup> AaO, 75 ff.

<sup>69</sup> Vgl. hierzu: Diamond, S. 70 ff und Wilson/Dilulio, aaO, S. 31 und 33 ff.

<sup>70</sup> Lehner/Widmaier, aaO, S. 103

<sup>71</sup> Wilson/Dilulio, aaO, S. 113 f.; auch Lösche, aaO, S. 62



Die Ausgestaltung der Legislative mit zwei Kammern war denn auch im Verfassungskonvent von 1787 kaum umstritten.<sup>72</sup> Als im Jahre 1787 Delegationen aus den Einzelstaaten zur Revision der bestehenden Verfassung (*Articles of Confederation*) in Philadelphia zusammentrafen, befand sich der während des Unabhängigkeitskrieges (1776-1783) begründete Staatenbund (1781) in einer institutionellen Krise. Die Zentralregierung war nur unzureichend mit Kompetenzen ausgestattet, um der Problematik der durch den Krieg entstandenen Auslandsverschuldung sowie der Zoll- und Handelsstreitigkeiten zwischen den Gliedstaaten Herr zu werden. Sehr schnell entstand bei den Delegierten des Verfassungskonvents ein Konsens drüber, dass allein eine neue Verfassung und die Einrichtung einer stärkeren Bundesgewalt Abhilfe schaffen würde. Für eine Ratifizierung des zu erarbeitenden Verfassungsvorschlags war jedoch die Zustimmung in den Einzelstaaten erforderlich. Diese war jedoch nur zu gewinnen, wenn die *state governments* auf Bundesebene eine angemessene Vertretung erhalten würden. Seinen institutionellen Ausdruck fand diese Vertretung schließlich im Senat, der als föderale Komponente im Regierungssystem des neuen Bundesstaates über die Wahrung der gliedstaatlichen Interessen wachen sollte. Die Funktion des Senates sollte demnach nicht allein die territoriale Repräsentation sein, sondern vielmehr auch in der Ausübung umfangreicher Gesetzgebungs- und Kontrollaufgaben bestehen. Sowohl aus verfassungstheoretischer als auch -praktischer Perspektive sind letztere in der Tat von erheblich größerer Bedeutung. In der Kontrollfunktion des Senates manifestiert sich zudem das Prinzip der Gewaltenverschränkung am deutlichsten, da seine Machtfülle nicht allein aus seinen legislativen Kompetenzen erwächst, vielmehr durch exekutive und judikative Kompetenzen noch erweitert wird.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Warren, Charles, *The Making of the Constitution*, Cambridge 1947, S. 158

<sup>73</sup> Toinet, aaO, S. 44

#### IV. Die Verfassungsänderung von 1913 schafft die Legitimationsbasis des Senates

Zur Beendigung von Wahlmanipulationen und Korruption sahen Reformer die Einführung der Direktwahl der Senatoren durch die Bevölkerung als das geeignetste Mittel an. Da hierfür eine Verfassungsänderung nötig war und es für diese einer Zweidrittelmehrheit in beiden Kongresskammern bedurfte, deren Zustandekommen im Senat äußerst unwahrscheinlich war, schlug man Wege ein, die schrittweise zum Ziel führen sollten. Die erste Innovation stellte die Einbindung der politischen Parteien in den Wahlprozess dar.<sup>74</sup> Die Mitglieder der jeweiligen Partei sollten ihre Senatskandidaten nominieren, auf dessen Wahl zugleich die Abgeordneten der Partei in den Legislativen verpflichtet wurden. Dieses Nominierungssystem wurde sehr bald durch die Einrichtung von Vorwahlen ausgeweitet, bei denen nun die Bevölkerung über die Kandidaten der einzelnen Parteien entscheiden konnte. Der einzelstaatlichen Parlamenten blieb in der Hauptwahl nur die Entscheidung zwischen den Gewinnern der Vorwahlen. Das in Oregon zwischen 1901 und 1904 zuerst eingeführte demokratisierte Verfahren wurde von anderen Einzelstaaten innerhalb kürzester Zeit übernommen, und bereits 1910 waren 14 der insgesamt 30 zu wählenden Senatoren über das Vorwahlverfahren ins Amt gelangt. Angesichts veränderter Stimmenverhältnisse im Senat und des großen Reformdrucks kam es schließlich 1913 zur Verabschiedung des 17. Zusatzartikels der Verfassung (*Amendment*), der die Direktwahl der Senatoren vorschreibt. James Wilsons Vorschlag bei der Verfassungsgebung war also nach rund 130 Jahren nun doch Wirklichkeit geworden, und die Einzelstaaten akzeptieren ihren Verlust der Kontrolle über die Senatswahlen ohne großen Widerstand.<sup>75</sup>

Bis 1913, vor dem Inkrafttreten des *Amendment* XVII, wurden die Senatoren von den Bundesstaatsparlamenten in das „Staatshaus“ gewählt, die durch eine Bindung an allgemeine Weisungen die Wahrnehmung der Einzelstaatsinteressen auf Bundesebene gewährleisten sollten. Durch die Direktwahl der Bevölkerung erhält das Senatorenamt mehr demokratische Legitimation, was die Wahlkreisklientel neben dem eigenen Gewissen und der individuellen Überzeugung zu einem ausschlaggebenden Faktor für die Politik der Senatoren werden lässt.<sup>76</sup> Daraus folgt aber auch, dass „bei dem

---

<sup>74</sup> Riescher, Gisela von/ Ruß, Sabine/ Haas, Christoph, Zweite Kammern, München 2000, S. 27

<sup>75</sup> Bernstein, Richard B, *Amending America: if we love the Constitution so much, why do we keep trying to change it?*, New York 1993, S. 125–128

<sup>76</sup> Vgl. Jäger, Wolfgang/ Welz, Wolfgang, *Regierungssystem der USA*, 1995, S. 99-100

Senatsprinzip [...] von einer Vertretung spezifisch gliedstaatlicher Interessen nur bedingt die Rede sein (kann)"<sup>77</sup>, weil die Exekutiven der Einzelstaaten auf Bundesebene seither nicht repräsentiert sind und keinen direkten Einfluss auf die Gesetzgebung des Bundes nehmen können.

## § 10 Die historischen Grundlagen des mexikanischen Senates

### I. Die Unabhängigkeit Mexikos im Jahre 1821

Mexikos Existenz als selbständige Nation musste erst in einem langen Kampf gegen das spanische Mutterland durchgesetzt werden, dem im Wesentlichen ökonomische und soziale Interessengegensätze zwischen der europäischen Kolonialmacht und ihren amerikanischen Kolonien zu Grunde lagen.

Das spanische Handelsmonopol, das selbständige Wirtschaftsbeziehungen zu Drittländern nicht zuließ, hinderte die ökonomische Entwicklung der Kolonien.<sup>78</sup> Zugleich waren die Spanier gezwungen, ihre ökonomischen Verluste in Europa erlittenen durch eine verschärfte Ausbeutung der Kolonien wettzumachen, und verstärkten damit deren Abhängigkeit gegen den Willen ihrer Bevölkerung, die an einer eigenständigen Entwicklung der lokalen Industrie und Landwirtschaft interessiert war.<sup>79</sup> Bestärkt wurde die Bevölkerung in der Forderung nach einer Trennung vom Mutterland durch die Unfähigkeit Spaniens, nach der Niederlage im Kampf gegen England die Versorgung der Kolonien zu gewährleisten.<sup>80</sup>

Von der Unabhängigkeit Mexikos versprachen sich die sog. "*criollos*", d. h. die in der Kolonie geborenen Abkömmlinge der spanischen Einwanderer, den sozialen und politischen Aufstieg, da die spanische Krone die entscheidenden Ämter in der Kolonialverwaltung den „*peninsulares*“, dem aus dem Mutterland gesandten

---

<sup>77</sup> Kilper, Heiderose / Lhotta, Roland, Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, 1996, S. 69

<sup>78</sup> Cosío Villegas, Daniel, Historia moderna de México, la República Restaurada, México 1972, S. 46

<sup>79</sup> Brading, D. A., Miners and merchants in Bourbon Mexico, Cambridge 1971, S. 26-30; Harrer-Jürgen, Die Revolution in Mexiko, Köln 1973, S. 27

<sup>80</sup> Gonzalez Navarro, Moises, in: Historia mínima de México, México 1973, S. 82 f.

Personenkreis, vorbehielt.<sup>81</sup> Mit dem Machtantritt der Bourbonen in Spanien wurden die "criollos" sogar aus bereits errungenen Positionen durch neues Personal aus dem Mutterland wieder verdrängt.<sup>82</sup>

Eine wichtige politische Voraussetzung für die Unabhängigkeitsbestrebungen brachte die Schwächung des Mutterlandes durch die Invasion Napoleons und der Thronverzicht von Ferdinand VII.<sup>83</sup>

Parallel zu Spanien bildeten sich in dem Vizekönigreich *Nueva España*, dem späteren Mexiko, Regierungsjuntas, die den erzwungenen Thronverzicht nicht anerkannten.<sup>84</sup>

Träger dieser „juntas“ waren vornehmlich die „cabildos“, lokale Verwaltungsorgane, deren Besetzung weitgehend den „criollos“ überlassen war.<sup>85</sup> Wenn auch an der Loyalität zur spanischen Krone noch festgehalten wurde, so wurde doch die ideologische Basis für die spätere Forderung nach Unabhängigkeit schon gelegt, indem die Legitimation des Königs nicht mehr von Gott,<sup>86</sup> sondern von der Zustimmung der Nation abgeleitet wurde.<sup>87</sup>

Die spanischen Kräfte in Mexiko duldeten zunächst diese „juntas“ in der ersten Phase der politischen Unsicherheit über die Entwicklung im Mutterland, setzten später jedoch den Vizekönig ab, der diese Entwicklung nicht verhindert hatte<sup>88</sup> und bereiteten dieser „legalistischen“ Vorphase der Unabhängigkeit ein Ende.

Im Ergebnis aber verschafften sie damit den früheren vereinzelt erfolglosen lokalen Aufständen<sup>89</sup> größere Resonanz, da die „criollos“ die einzige Möglichkeit größerer Selbständigkeit zunehmend in der gewaltsamen Loslösung vom spanischen Kolonialreich sahen.<sup>90</sup>

Die erste bedeutsame Aufstandsbewegung unter dem Priester Miguel Hidalgo im Jahre 1810 konnte von den Spaniern nicht zuletzt deshalb unter Kontrolle gebracht werden,

---

<sup>81</sup> *Brading*, aaO, S. 34 ff, 42, 44, 64; vgl., näher zu dem Problem der "criollos": *Hansen, Roger D.*, La política del desarrollo mexicano, Köln 1973, S. 181 f.; *Kahle, Günter*, Militar und Staatsbildung in den Anfängen der Unabhängigkeit Mexikos, Wien 1969, S. 55 f.; für Lateinamerika: *Stein, Stanley*, La herencia colonial de América Latina, México 1972, S. 165

<sup>82</sup> *Brading*, aaO, S. 40-42

<sup>83</sup> *Macias, Anna*, Génesis del gobierno constitucional en México: 1808 – 1820, ed. Porrúa, México 1973, S. 14 f.

<sup>84</sup> *Moreno*, Derecho constitucional, México 1972, S. 49 ff.

<sup>85</sup> *Moreno*, aaO, S. 29, 42; *Torre Villar, Ernesto de la*, El constitucionalismo mexicano y su origen, México, S. 169

<sup>86</sup> *Torre Villar*, aaO, S.169

<sup>87</sup> *Moreno*, aaO, S. 42

<sup>88</sup> *Macias*, aaO, S. 28

<sup>89</sup> Vgl. näher *Gonzalez*, in Historia mínima de México, aaO, S. 82

<sup>90</sup> *Tena Ramirez, Felipe*, Leyes fundamentales de México, Ed. Porrúa, México 1971, S. 21

weil die „*criollos*“ seiner Anhängerschaft, die sich zum größeren Teil aus den sozial niedrigeren Schichten zusammensetzte,<sup>91</sup> und der charismatischen Basis der Bewegung, die kein klares Regierungsprogramm hatte, misstrauten. Die sozialen Gegensätze verhinderten den nationalen Zusammenhalt.<sup>92</sup>

Die mit dem Tode Hidalgos zersplitterte Unabhängigkeitsbewegung versuchten Ignacio Rayón und José María Morelos y Pavón unter einer einheitlichen Führung und einem klaren Programm zusammenzufassen. Institutionelles Ergebnis war die 1811 gebildete *Junta* von *Zitácuaro*, deren bedeutendster Erfolg die Bündelung der revolutionären Bewegung war.<sup>93</sup> Dieser erste Versuch einer nationalen Regierung<sup>94</sup> scheiterte an internen Streitigkeiten; die *Junta* von *Zitácuaro* löste sich auf.

Morelos war insofern der konsequenteste Kämpfer für die Unabhängigkeit Mexikos, als er es erstmals ablehnte, die Regierungsgewalt für Ferdinand VII zu erstreben.<sup>95</sup> Er berief einen nationalen Kongress nach *Chilpancingo*<sup>96</sup> ein, dessen Legitimation zum ersten Mal teilweise auf Wahlen beruhte.<sup>97</sup>

Im Oktober 1814 wurde die Verfassung von *Apatzingán* veröffentlicht, die sich eindeutig für eine zentralistische Regierungsform aussprach,<sup>98</sup> da die Freiheitsrechte des Volkes am besten durch dem ganzen Volk und nicht einer bestimmten Region verpflichtete Abgeordnete gewährleistet würden.<sup>99</sup> Der eigentliche politische Konflikt berührte das Machtverhältnis von Legislative und Exekutive, nämlich das zwischen dem Kongress und Morelos. Er wurde in der Verfassung von *Apatzingán* zugunsten der Legislative entschieden,<sup>100</sup> war aber damit nicht beendet. Die dadurch geschwächte Unabhängigkeitsbewegung wurde vom spanischen Militär niedergeworfen. Der Versuch, eine nationale Regierung auf mexikanischem Boden zu gründen, war vorerst gescheitert.<sup>101</sup>

---

<sup>91</sup> Vgl. *Gonzalez Cosío, Arturo*, México, cuatro ensayos de sociología política, México 1972, S. 44; *Díaz Díaz, Fernando*, Caudillos y Caciques, México 1992, S. 16 ff.

<sup>92</sup> *Macías*, aaO, S. 38 f.

<sup>93</sup> AaO, S. 49

<sup>94</sup> AaO, S. 57

<sup>95</sup> AaO, S. 67

<sup>96</sup> Heute die Hauptstadt des Bundeslandes Guerrero.

<sup>97</sup> AaO, S. 78

<sup>98</sup> *Mecham, Lloyd*, The origins of federalism in Mexico, in: *Hispanic American Historical Review*, 1945, S. 165; vgl. *Stoetzer, F.*, Grundlagen des spanischamerikanischen Verfassungsdenkens, in: *VRÜ* 1969, S. 323

<sup>99</sup> *Macías*, S. 123

<sup>100</sup> AaO., S. 82, 111, 117

<sup>101</sup> AaO, S. 170

Parallel zu den gewaltsamen Unabhängigkeitsbewegungen setzte in Zusammenhang mit der innerspanischen Entwicklung eine Regionalisierung der spanischen Kolonialverwaltung in Amerika ein, die auf die Widerstandsbewegung gegen Napoleon zurückging.

In den Provinzen des spanischen Mutterlandes bildeten sich völlig unabhängig voneinander operierende *Regierungsjuntas*,<sup>102</sup> zu deren Legalisierung 1810 die Cortes einberufen wurden.<sup>103</sup> 1811 wurden auch die amerikanischen Überseeprovinzen eingeladen. Die siebzehn Vertreter aus Mexiko, die bis auf einen den „*criollos*“ zuzurechnen waren, erreichten gegen den Widerstand der Spanier eine gleichberechtigte Stellung in den Cortes<sup>104</sup> und forderten die juristische Gleichstellung von „*peninsulares*“ und „*criollos*“ sowie die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung der Kolonien.<sup>105</sup>

In der Verfassung von *Cádiz* von 1812 wurde jeder spanischen Provinz eine eigene Versammlung, die sog. „*diputación provincial*“, eingeräumt, deren Ausdehnung auf die amerikanischen Provinzen starken Widerstand der Spanier hervorrief, da diese eine künftige Föderalisierung des Kolonialreiches fürchteten.<sup>106</sup> Gegen den Protest der mexikanischen Delegierten wurden dem Vizekönigreich *Nueva España* nur sechs „*diputaciones*“ gewährt, die kein gemeinsames politisches Organ erhielten, sondern jeweils unmittelbar der Regierung in Spanien unterstellt wurden.<sup>107</sup> Aus der Perspektive der Kolonie war mit diesem Machtverlust der vorher zentralen Figur des Vizekönigs eine territoriale Dezentralisierung eingeleitet, die lokale Autonomiebestrebungen innerhalb des Vizekönigreiches förderte.<sup>108</sup>

Als Ferdinand VII. 1814 nach seiner erneuten Inthronisierung die liberale Verfassung von *Cádiz* widerrief, hatte dies für Mexiko nur in der Hauptstadt des Vizekönigreiches praktische Konsequenzen.<sup>109</sup> 1820 sah sich Ferdinand VII. gezwungen, die Verfassung von 1812 wieder in Kraft zu setzen, zeitlich verzögert durch den Widerstand des Vizekönigs in Mexiko-Stadt, der sich gegen den erneuten Machtverlust wehrte.<sup>110</sup> Unter

---

<sup>102</sup> Sierra, Catalina, *El nacimiento de México*, México 1960, S. 14

<sup>103</sup> Benson Nettie Lee, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México 1995, S. 11

<sup>104</sup> Sierra, aaO. S. 74

<sup>105</sup> Gonzalez, in: *Historia mínima de México*, aaO, S. 86

<sup>106</sup> Benson, aaO, S. 86

<sup>107</sup> AaO, S. 21, 27. Der Sitz der Versammlungen war in Mexiko-Stadt, *Guadalajara, Durango, Monterrey, San Luis Potosí und Mérida*.

<sup>108</sup> Halle, Charles A., *El liberalismo mexicano en la época de Mora 1821 – 1853*, México 1972, S. 82

<sup>109</sup> Vazquez de Knauth, Josefina, *Historia de México 1823 – 1848*, México 1993, S. 1-5 ff.

<sup>110</sup> Gonzalez in: *Historia mínima de México*, aaO, S. 90 f.

dem Druck der mexikanischen Provinzen wurde bis 1821 allen vierzehn regionalen Verwaltungseinheiten des Vizekönigreiches *Nueva España*, den sog. „*intendencias*“, eine eigene "*diputación provincial*" zugestanden.<sup>111</sup>

Allerdings sahen sie sich zunächst zu einem Bündnis mit den Resttruppen der Aufständischen in der Tradition von Hidalgo und Morelos gezwungen, die von Vicente Guerrero angeführt wurden.<sup>112</sup> Der Vizekönig erkannte schließlich nach einer entscheidenden militärischen Niederlage in den Verträgen von *Córdoba* am 24.8.1821 die Unabhängigkeit des Vizekönigreiches *Nueva España* an.

Wenn auch die „*diputaciones provinciales*" nicht von der Unabhängigkeit betroffen wurden, da insoweit die Verfassung von *Cádiz* weiter galt,<sup>113</sup> so richtete sich die konservative Bewegung auch gegen diese Provinzversammlungen als Ausdruck des ungeliebten spanischen Liberalismus.<sup>114</sup> Theoretisch wurde, nachdem Iturbide zum ersten Kaiser Mexikos gewählt war, gegen die Forderungen nach einer regionalen Strukturierung des Staatsrates eingewandt, dass sich die nunmehrige monarchische Regierungsform<sup>115</sup> mit föderativen Elementen nicht vertrage.<sup>116</sup> Auf der anderen Seite sah sich Iturbide dem Druck der Provinzen ausgesetzt, die durch eine territorial fundierte Beteiligung an der Staatsmacht eine Fortdauer ökonomischer Monopole, diesmal von seiten der Landeshauptstadt als Erbin der Macht des spanischen Mutterlandes, zu verhindern hofften.<sup>117</sup>

Am 2.12.1822 proklamierte der Offizier Antonio López de Santa Anna die Republik und ergänzte diese Rebellion durch das politische Programm des "Plans von Vera Cruz". Die Revolte, der sich auch Vicente Guerrero angeschlossen hatte, konnte jedoch von Iturbide nochmals unter Kontrolle gebracht werden; ein erneuter Aufstand auf der Grundlage des "Plans von *Casa Mata*" zwang Iturbide jedoch im März 1823 zur Abdankung.<sup>118</sup>

---

<sup>111</sup> *Benson*, La aportación de España al federalismo mexicano, in: *Revista de la Facultad de Derecho*, Nr. 29, México 1958, S. 146

<sup>112</sup> Diese Verbindung von konservativen und liberalen Kräften zu Beginn der Selbständigkeit Mexikos wird als "Ursünde" bezeichnet, *Vazquez de Knauth*, aaO, S. 33

<sup>113</sup> *Benson*, La diputación provincial, aaO, S. 62; sie wird daher auch als erste mexikanische Verfassung angesehen: *Herrera y Lasso* in: *México a través de sus constituciones*, S. 596

<sup>114</sup> *Burgoa Orihuela, Ignacio*, La evolución de la idea federalista, in: *México, 50 años de Revolución*, México 1961, S. 159

<sup>115</sup> Vgl. *Mecham*, aaO, S. 166

<sup>116</sup> *Reyes Heróles, Federico*, El liberalismo mexicano, Fondo de Cultura Económica, México 1996, S. 368

<sup>117</sup> AaO, S. 368

<sup>118</sup> Vgl. näher *Benson*, The Plan of Casa Mata, in: *Hispanic American Historical Review*, 1945, S. 45 – 49

Der erfolgreiche "Plan von *Casa Mata*" brachte insofern ein Vakuum in die nationale Einheit Mexikos, als er keine neue nationale Regierung vorsah, sondern die Regierungsmacht zunächst den Provinzversammlungen zuordnete.<sup>119</sup> Den Provinzen war der Anschluss an die Bewegung freigestellt; alle Provinzen, bis auf Mexiko-Stadt, stimmten dem Plan zu.<sup>120</sup>

Wenn einzelne Provinzen ihre Unabhängigkeit erklärten,<sup>121</sup> so bekundeten sie aber ausdrücklich ihren Willen, an der Einheit der Nation festzuhalten, wie es der "*Plan von Casa Mata*" vorsah. Auf dem erneut einberufenen konstituierenden Kongress wurden weitere „*diputaciones provinciales*“ geschaffen. Ende Dezember war damit die zukünftige föderative Gliederung Mexikos praktisch schon vorweggenommen; Provinzversammlungen gab es nun in *Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guadalajara, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Nuevo México, Nuevo Santander,*<sup>122</sup> *Oaxaca, Puebla, Queretaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Texas, Tlaxcala, Vera Cruz, Yucatán und Zacatecas.*<sup>123</sup>

Nach einer „*Acta Constitutiva*“ vom Januar 1824, die wesentliche Regelungen einer später zu beschließenden Verfassung überließ, wurde am 4. Oktober 1824 die erste Bundesverfassung verkündet.<sup>124</sup>

Unter staatsrechtlichem Aspekt ist es fast einhellige Meinung in Mexiko, dass der Bundesstaat in Mexiko durch den Zentralstaat geschaffen wurde<sup>125</sup> wenn auch die Provinzen nach dem Thronverzicht Iturbides in Übereinstimmung, mit dem *Plan von Casa Mata* eigene unabhängige Staaten gründen konnten.<sup>126</sup> Die Bundesländer gaben jedoch zu verstehen, dass sie ihre eigenen Verfassungen erst in Kraft setzen würden, wenn der Kongress die Grundregeln des Bundesstaates beschlossen habe.<sup>127</sup> Der bruchlose Fortbestand der Nation wurde so auch von den Provinzen nie in Frage gestellt. Der mexikanische Bundesstaat basiert somit auf einer einheitlichen nationalen Entscheidung und nicht auf einer vertraglichen Vereinbarung der Länder.<sup>128</sup>

---

<sup>119</sup> *Benson*, aaO. S. 51

<sup>120</sup> AaO. S. 107

<sup>121</sup> So *Campeche, Guadalajara*, das sich nun *Jalisco* nannte, *Oaxaca, Tabasco* und *Yucatán*.

<sup>122</sup> Später *Tamaulipas*.

<sup>123</sup> *Burgoa*, *La evolución*, aaO, S. 162

<sup>124</sup> Mexikanische Bundesverfassung von 1824

<sup>125</sup> *Tena Ramírez*, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México 1981, S. 118; *Mecham*, aaO. S. 180

<sup>126</sup> *Burgoa*, aaO. S. 161

<sup>127</sup> *Benson*, aaO. S. 193

<sup>128</sup> Wie der deutsche Bundesstaat von 1871 : *Huber*, Bd. 3, S. 673 – 680



## II. Die Bundesverfassung von 1824 schafft einen Bundesstaat mit zweiter Kammer

Entsprechend der staatsrechtlichen Situation war für den verfassungsgebenden Kongress die Entscheidung für einen Bundesstaat oder einen Einheitsstaat offen. Freilich bewegte sich die Diskussion oft auf einer reichlich abstrakten Ebene und nahm auf die eigentlichen Probleme Mexikos wenig Rücksicht.<sup>129</sup>

In Mexiko dürfte gegen den Föderalismus erstmals die bundesstaatliche "Dolchstoßlegende" der "*divide et impera*" eingewendet worden sein, nämlich, dass äußere Feinde die interne Spaltung ausnützen könnten. Dem wurde entgegengehalten, dass auch ein Unternehmen als vertragliche Verbindung von Teilhaber und Arbeitnehmer gut arbeiten könne.<sup>130</sup> Die lange Tradition einer zentralistischen Kolonialverwaltung wurde als Hindernis nicht anerkannt, da dann auch die monarchische Vergangenheit eine demokratische Regierungsform nicht zulassen würde. Im Gegenteil könne sich bei einer föderativen Machtaufteilung eine neue Diktatur nicht so leicht durchsetzen; auf der anderen Seite fürchtete man, dass in den Ländern kleinere Machtmonopole entstehen könnten.<sup>131</sup> Auch der Subsidiaritätsgedanke wurde zur Rechtfertigung der föderativen Staatsverfassung bemüht.

Nur aus dem Optimismus der Aufklärung ist das Argument zu verstehen, dass die Vernunft der Menschen nur das Nützliche erstrebe. Die Forderung der Provinzen nach einer Selbstregierung weise schon auf deren Fähigkeit hierzu hin. Weit weniger zuversichtlich wurde dagegen gerade die Praktikabilität der komplizierten Bundesverfassung für die junge Nation beurteilt.<sup>132</sup>

Am 7. Nov. 1823 begann die konstituierende Nationalversammlung ihre Arbeit. In der Sitzung vom 14. Nov. wurde ein Verfassungsausschuss unter dem Präsidenten Ramos Arizpe eingesetzt. Dieser legte der Versammlung am 22. Nov. einen Verfassungsentwurf vor, der bis zur Verkündung der endgültigen Verfassung bereits Gesetzeskraft haben sollte.

Die föderative Gestaltung des Staates, die gemäß Art. 5 durchgeführt werden sollte, rief alle vorhandenen Gegensätze auf den Plan. Insbesondere sprach sich Dr. Mier gegen ein

---

<sup>129</sup> *Gonzalez* in: *Historia mínima*, aaO, S. 92

<sup>130</sup> AaO, S. 94

<sup>131</sup> *Reyes Heróles*, aaO, S. 410

<sup>132</sup> So insbesondere von Simon Bolívar bei der Diskussion um die Regierungsform im nördlichen Südamerika: vgl. *La Roche* in: *Los sistemas*, S. 566, 568

Bundesstaatsverhältnis und eine Nachahmung der politischen Einrichtungen der Vereinigten Staaten von Nordamerika aus. Er dachte die Verschiedenheit der historischen und politischen Voraussetzungen in beiden Ländern aufdeckte, durch deren Verkenning der mexikanische Staat manchem Übel ausgesetzt wurde, viele Revolutionen über sich ergehen lassen musste und heute noch krankt. Jedoch wurde der Verfassungsentwurf einschließlich Art. 5 am 31. Jan. 1824 von der Nationalversammlung angenommen und publiziert. Die grundsätzlichen Verfassungsfragen waren damit erledigt und die Ausarbeitung der endgültigen Verfassung konnte beginnen. Bei den sich über die folgenden Monate erstreckenden Verfassungsarbeiten der Nationalversammlung diente die Verfassung der Vereinigten Staaten von Nordamerika als Muster. So wurde bezüglich der Funktionen der Staatsgewalt das in der Union durchgeführte System der Gewaltenteilung im wesentlichen übernommen. Auch hinsichtlich der formalen Gestaltung der Exekutivgewalt ging man von dem zuerst gefassten Entschluss, die Exekutive einem Kollegium zu übertragen, ab und übertrug sie nach amerikanischem Muster einer einzelnen Person, dem Präsidenten der Republik.

In der Verfassung vom 4. Oktober 1824 erhielten die Bundesländer in wesentlichen Bereichen einen erheblichen Einfluss. Die Landesparlamente wählten sowohl die beiden Vertreter ihres Landes im Senat (Art. 25) als auch mit absoluter Mehrheit ihrer Stimmen den Präsidenten (Art. 79 und 84). Eine „bundesstaatliche Todsünde“ kennzeichnete die Finanzverfassung. Die eigentliche Aufteilung des Steueraufkommens blieb der einfachen Bundesgesetzgebung überlassen, die von den Ländern über den Senat stark beeinflusst werden konnte. Den technischen Vorzug dieser Regelung sah man in der größeren Beweglichkeit.<sup>133</sup> Fehlbeträge des Bundes sollten nach einem bestimmten Schlüssel durch besondere Ausgleichszahlungen der Länder abgedeckt werden.

---

<sup>133</sup> *Martínez Baez, Antonio*, La división de competencias tributarias en el constituyente de 1824, in: *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, Sondernummer, México 1964, S. 127

### III. Die Abschaffung des Bundesstaates und die Einführung des Zentralstaates, unter Beibehaltung des Senates, durch die Verfassung von 1836

Am 30. Dez. 1836 wurde unter dem Titel „Sieben Verfassungsgesetze“ eine neue zentralistische und von konservativem Geiste getragene Verfassung verkündet.

In Form eines „parlamentarischen Staatsstreichs“ wandelte der Kongress in den "Sieben Verfassungsgesetzen" entgegen der bundesstaatlichen Ewigkeitsklausel des Art. 171 die Republik in einen Einheitsstaat um,<sup>134</sup> dessen zentralistische Struktur 1843 durch die "*Bases Orgánicas*" noch verstärkt wurde. 1838 konnte Santa Anna durch eine erfolgreiche Verteidigung gegen eine erste französische Invasion seine Position als Nationalheld stärken und mit der Kräftigung des nationalen Heeres spätere regionale Aufstände wirksamer bekämpfen.<sup>135</sup>

Die Legislativgewalt besteht aus der Abgeordnetenkammer (*Cámara de Diputados*) und dem Senat (*Senado*), der 24 Sitze hat.

Der Kongress, der sich im Jahre 1846 auch Verfassungsgebender Kongress nannte, beschloss am 4. August 1846 den sogenannten *Plan de la Ciudadela*, welcher die Auflösung der zentralstaatlichen Regierungsstruktur und die Wiedereinführung des föderalen Systems auf der Grundlage der Verfassung von 1824 zum Ziel hatte. Maßgeblich auf Betreiben des Abgeordneten Mariano Otero wurde am 5. April 1847 der unter den Namen „*Voto del 5 de abril*“ allgemein bekannte Kongress-Beschluss gefasst, durch den die Zusammensetzung des Senates gleich in mehrfacher Hinsicht bedeutsam geändert werden sollte (die Verwirklichung der föderalen Ziele geschah allerdings erst im Jahre 1874):

\* Die Zahl der Senatsmitglieder sollte das Dreifache der Bundesstaaten betragen, womit sich, ausgehend von einer Gesamtzahl von 79 Senatoren, die Beschlussfähigkeit des Senats bei 35 Stimmen ergäbe; für das Zustandekommen eines gültigen Beschlusses waren 18 Stimmen erforderlich.

\* Seine Zusammensetzung sollte sich alle zwei Jahre zu einem Drittel erneuern, wobei als Voraussetzung für die Wählbarkeit das vorherige Ausüben einer geachteten beruflichen Tätigkeit (*Carrera pública*), nicht notwendigerweise im öffentlichen Dienst,

---

<sup>134</sup> *Burgoa Orihuela*, La evolución, aaO, S. 168

<sup>135</sup> *Díaz Díaz*, aaO. S. 140 ff, 155

aufgestellt wurde, um die Amtsfähigkeit und Unbestechlichkeit für jedermann offensichtlich werden zu lassen.<sup>136</sup>

#### IV. Wiedereinführung des Bundesstaates, bei gleichzeitiger Abschaffung des Senates, durch die Verfassung von 1857

Den Wechsel der föderativen und zentralistischen Verfassungen jeweils mit liberalem und konservativem Gedankengut in Zusammenhang zu bringen, erscheint auch in dieser Periode<sup>137</sup> problematisch, da eine durchgehende Qualifizierung des Konfliktes auf nationaler Ebene mangels entsprechender größerer politischer Organisationen nicht möglich ist.

Mit dem Sieg der Anhänger des „Plans von Ayutla“ war die Entscheidung für die föderative Republik gefallen. Auf dem verfassunggebenden Kongress von 1856/57 rückte nun neben dem weiter bestehen Misstrauen gegenüber der Hauptstadt „als konservativer Stätte der Unmoral“<sup>138</sup> der Gedanke der gewaltenteilenden Funktion des Föderalismus in den Vordergrund.<sup>139</sup>

Eine Abweichung von den üblichen föderativen Verfassungen brachte der Verzicht auf die zweite Kammer, den Senat. Die Zusammensetzung der Legislative richtete sich ausschließlich nach dem Bevölkerungsanteil eines Gebietes.<sup>140</sup>

#### V. Die Wiedereinführung des Zweikammersystems im Jahre 1874

Am 14. August 1867 griff Lerdo de Tejada die Pläne der Wiedereinführung eines bikameralen Systems auf und brachte sie in die erste Kammer ein. Dabei berief er sich darauf, die Wiedereinführung eines Senates diene der „Verbindung des Elements des

---

<sup>136</sup> Burgoa, *Derecho Constitucional*, aaO, S. 127

<sup>137</sup> Reyes Heróles, *Federico*, aaO, S. 311

<sup>138</sup> Burgoa Orihuela, *Ignacio*, aaO, S. 178

<sup>139</sup> Tena Ramírez, *Felipe*, *El constituyente de 1856 y el pensamiento liberal mexicano*, Colegio de abogados, México 1960, S. 114

<sup>140</sup> Vorschläge die gleichwertige Vertretung der Länder durch einen zusätzlichen Abstimmungsgang zu sichern, in dem die Abgeordneten jedes Bundeslandes zusammen eine Stimme haben sollten, wurden nicht realisiert, vgl., Tena Ramírez, *Felipe*, *Derecho Constitucional Mexicano*, aaO, S. 264

Volkes und des föderalen Elements innerhalb der Legislativgewalt; zu deren Ausübung müssten die Senatoren über ein etwas höheres Alter und etwas mehr Erfahrung und Praxis in diesen Geschäften verfügen; besagte Erfahrung und Praxis könne in einigen Fällen einen unbotmäßigen Vorstoß der anderen Kammer in geeigneter Weise abmildern<sup>141</sup>.

Allerdings wurde besagtes Dekret, mit dem ab dem Jahr 1875 ein bikamerales System gelten sollte, erst am 13. November 1874 von Präsident erlassen.

Als Argument wird angeführt, dass die Abgeordneten in der Regel in Abhängigkeit der Bevölkerungszahl gewählt werden, und dass insofern die bevölkerungsreicheren Gliedstaaten eine größere Anzahl an Abgeordneten stellen als die dünner besiedelten Gliedstaaten, womit das Prinzip der politischen Gleichheit unterlaufen wird, das für alle gelten sollte. Zur Vermeidung dieses Ungleichgewichts wird ein zweites, in der Regel als Senat (*Senado*) bezeichnetes Legislativorgan, geschaffen, das sich nicht an der Bevölkerungszahl der Gliedstaaten orientiert, sondern in dem diese vielmehr paritätisch vertreten sind, um der Macht der anderen gesetzgebenden Kammer entgegenzuwirken.<sup>142</sup>

Mit den Reformen von 1874 nahmen die Vorstellungen Lerδος konkrete Gestalt an: „Es wurde umfassend der Bikameralismus nordamerikanischer Prägung verankert, mit einer Abgeordnetenkammer, die im Verhältnis zur Bevölkerung gewählt wird, und einem Senat, der sich aus zwei Abgeordneten eines jeden Bundesstaates und des Bundesdistrikts zusammensetzt.<sup>143</sup> Seitdem gilt die Frage nach der Notwendigkeit des Senats als beantwortet; einzuräumen ist allerdings, dass diese Institution in Mexiko ihre Ziele nur ansatzweise erfüllt hat. Im Senat haben die Bundesstaaten zu keinem Zeitpunkt ihre Repräsentation als solche gefunden<sup>144</sup>.

---

<sup>141</sup> El Senado Mexicano, Cámara de Senadores de la República, México 1987, S. 34

<sup>142</sup> *Burgoa*, Derecho Constitucional, aaO, S. 179

<sup>143</sup> Die Senatoren wurden vom Volk gewählt

<sup>144</sup> *Tena Ramirez*, aaO, S. 265

## VI. Die Bundesverfassung von 1917

In der verfassungsgebenden Versammlung von *Querétaro* (1916) rief das bikamerale System keine größeren Debatten hervor, da sowohl das von Venustiano Carranza vorgestellte Projekt als auch das Denken und die Überzeugungen der dort Versammelten darin übereinstimmten, dass die Staatsgewalt auf zwei Kammern beruhen sollte.

In *Querétaro* wurde deshalb nicht über Beibehaltung oder Abschaffung des Senates debattiert, sondern vielmehr über den Wahlmodus der Senatoren. Besondere Bedeutung hierbei kam dem Redebeitrag des Abgeordneten Paulino Machorro Narváez, dem Vorsitzenden der Gutachterkommission, zu. Dieser vertrat die Auffassung, der Senat müsse „sich aus zwei Senatoren in Vertretung eines jeden Bundesstaates und zwei in Vertretung des Bundesdistrikts zusammensetzen, die von den Bürgern gewählt werden. Die Gesetzgebungsorgane der Bundesstaaten erklären dabei denjenigen für gewählt, der die absolute Mehrheit der jeweiligen Stimmen erhalten hat. Sollte keiner der Kandidaten die Mehrheit der Stimmen erhalten haben, treffen die Gesetzgebungsorgane die Wahl zwischen den Kandidaten, welche die meisten Stimmen erhalten haben“.

Der Abgeordnete Machorro Narváez führte zur Verteidigung der oben dargelegten Auffassung unter anderem aus, der mexikanische Senat hätte zu keinem Zeitpunkt über die Merkmale beispielsweise des Oberhauses oder *House of Lords* in England verfügt, das mit seiner aristokratischen Prägung als Plattform unter anderem für die privilegierten Schichten, die Adeligen, die Militärs und den Klerus diene. Andererseits erkannte er an, dass ein Drittel der Mitglieder des mexikanischen Senats durch die Gewalten der Union ernannt wurde, und vertrat die These, im Senat sollten diejenigen Männer vertreten sein, die sich, ähnlich wie in Rom oder Griechenland, nicht nur durch Alter auszeichneten; vielmehr sollte der Senat eine Kammer sein, in der Erfahrung, Fähigkeit und Klugheit auf die gesetzgebende Funktion der ersten Kammer eine ausgleichende Wirkung hätten.

Das bikamerale System wurde in der Bundesverfassung von 1917 festgeschrieben, wobei dem Senat folgende Eigenschaften beigemessen wurden:

Da seine Mitglieder keiner bestimmten gesellschaftlichen Schicht angehören, da sie vom Volk in Direktwahl gewählt werden, treten sie als Repräsentanten des Gliedstaats oder des Bundesdistrikts auf, in dem sie gewählt wurden.

Die Kammer des Senates erneuert sich in ihrer Gesamtheit alle sechs Jahre.

Ihr wesentliches Merkmal besteht darin, dass sie Ausdruck des Volkswillens ist, da hier sämtliche Gliedstaaten in gleichberechtigter Weise Einfluss nehmen und auf diese Weise die politische wie rechtliche Gleichstellung derselben erreichen. Diese Gleichheit ist im Kern der Unterschied zwischen dem bikameralen und dem unikameralen System, in dem die Bundesstaaten unter anderem Abgeordnete in direktem Verhältnis zu ihrer Bevölkerungszahl „entsenden“.<sup>145</sup>

## VII. Die Verfassungsänderung von 1996

Die Verfassungsänderung von 1996 war Teil des in jenem Jahr umgesetzten Reformbündels. Viele dieser Reformen wurden unter der Bezeichnung „Staatsreformen“ zusammengefasst.

Hinsichtlich des zur Diskussion stehenden Themas nahm die Gutachterkommission des Kongresses lediglich eine Stiländerung vor: sie ersetzte den Ausdruck „*relaciones*“, der in der Initiative vorgesehen war, durch den Ausdruck „*listas*“, um den Text dem gültigen Wortlaut anzugleichen.

Zur Zeit wird in Abschnitt III des Gutachtens hinsichtlich der Zusammensetzung der Kammern auf Folgendes verwiesen:

In Einklang mit dem festgestellten höheren Grad an Pluralismus in den Wahlkämpfen und mit dem Ziel, wirkungsvollere Formeln für die Repräsentation der Parteien zu finden, wird Artikel 56 (Zusammensetzung der Senatskammer) geändert. Unter Beibehaltung der Gesamtzahl der Senatoren von 128 wird in dieser Reform die vollständige Neubesetzung des Senates nach jeweils sechs Jahren verankert. Allerdings wird folgender Grundsatz eingeführt: in einem jeden Gliedstaat und dem Bundesdistrikt werden zwei Senatoren durch relative Mehrheit gewählt, während ein Senator der zweitstärksten Kraft (der Liste der Kandidaten derjenigen Partei, auf welche die zweitgrößte Stimmenzahl entfällt) zugestanden wird. Die verbleibenden 32 Sitze werden nach dem Grundsatz der proportionalen Repräsentation nach einem Listensystem verteilt, über das in fünf nationalen „*plurinominalen*“<sup>146</sup> Wahlbezirken abgestimmt wird.

---

<sup>145</sup> Leyes fundamentales de México, aaO, S. 233

<sup>146</sup> Es gibt fünf Großwahlbezirke im mexikanischen Staatsgebiet; diese werden „*plurinominal*“ genannt

Nach Verabschiedung des Gutachtens durch die Ursprungskammer wurde dieses zusammen mit der Gesetzesinitiative der anderen verfassungsgebenden Kammer übermittelt (und dort angenommen).



## **Viertes Kapitel: Status der zweiten Kammer**

### § 11 Der deutsche Bundesrat

#### I. Der Bundesrat als Bundesorgan

Der Bundesrat, den das Grundgesetz in seinem IV. Abschnitt (Art. 50-53) behandelt, ist das föderative Verfassungsorgan der Bundesrepublik Deutschland und bringt – selbstverständlich neben der Existenz der Länder selbst und ihrer Verfassungsorgane – den bundesstaatlichen Charakter dieses Gemeinwesens am augenfälligsten zum Ausdruck. Alle anderen obersten Bundesorgane sind grundsätzlich nicht föderalistisch, sondern unitarisch organisiert. Für den Bundespräsidenten, die Bundesregierung und das Bundesverfassungsgericht ergibt sich das schon aus der Natur der Sache.<sup>1</sup> Der Bundestag ist trotz der Verteilung seiner Mandate auf die einzelnen Bundesländer und trotz des Phänomens der Landeslisten nach seinem Selbstverständnis und übrigens auch nach dem überwiegend unitarischen Wesen des westdeutschen Parteiensystems nicht anders zu beurteilen, und auch die Bundesversammlung wird aus naheliegenden Gründen mehr durch den unitarischen Charakter des durch sie zu wählenden Bundespräsidenten als durch die föderalen Elemente in der Zusammensetzung des in ihr aufgehenden Bundestages und der zu diesem hinzugewählten Vertreter der Landesparlamente bestimmt. Bei dieser Sachlage ist die übliche Bezeichnung des Bundesrates als föderatives Bundesorgan uneingeschränkt berechtigt.<sup>2</sup>

Der Bundesrat ist ein Organ der Bundespolitik. Er ist nicht, wie es sich missverständlich in den Sprachgebrauch eingeschlichen hat, eine „Länderkammer“, ein Länderorgan. Als ein Organ des Bundes hat der Bundesrat ausschließlich Bundeskompetenzen wahrzunehmen.<sup>3</sup>

Für Aufgaben der Länder ist der Bundesrat nicht zuständig. Er ist also auch kein Koordinierungsgremium für Probleme und Anliegen, die die Länder vielleicht einheitlich regeln oder miteinander abstimmen möchten. Die Festlegung der Ferientermine für die Schulen ist zum Beispiel Sache der Länder. Es ist sinnvoll, sich dabei gegenseitig

---

<sup>1</sup> Herzog, Roman, Stellung des Bundesrates im demokratischen Bundesstaat, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, B. II, Heidelberg 1998, S. 468

<sup>2</sup> AaO, S. 469

<sup>3</sup> Reuter, Konrad, Bundesrat und Bundesstaat, aaO, S. 36

abzustimmen, damit sie in der Bundesrepublik nicht überall zur gleichen Zeit beginnen und Chaos auf den Straßen und in den Erholungsgebieten verursachen. Eine solche „Ferienordnung“ wird aber ohne jede Beteiligung des Bundesrates von den Ländern selbst – genauer, von der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder – vereinbart. Derartige Fachministerkonferenzen gibt es für alle Ministerien und als Konferenz der Ministerpräsidenten auch für die Regierungschefs der Länder. Der Bundesrat ist bemüht, eine Verbindung seiner Beratungen mit denen der Fachministerkonferenzen zu vermeiden, um die Vermischung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern und die damit verbundenen Verantwortlichkeiten im „kooperativen Föderalismus“ nicht noch zu verstärken.<sup>4</sup>

Der Bundesrat ist zunächst einmal ein Bundesorgan. Seine Beschlüsse und sonstigen Willensäußerungen werden rechtlich nicht den Ländern, die ihn „beschicken“, sondern ausschließlich dem Zentralstaat, der Bundesrepublik Deutschland,<sup>5</sup> zugerechnet;<sup>6</sup> die Bundesgesetze, die nach Art. 76 ff. GG unter seiner maßgeblichen Beteiligung zustande kommen, sind infolgedessen ausschließlich Ausfluss der Bundesstaatsgewalt und beruhen nicht etwa auf einer Art vertraglicher Einigung zwischen dem Zentralstaat und den sechzehn Gliedstaaten. Aus dem System des Grundgesetzes ergibt sich ferner, dass der Bundesrat neben dem Bundespräsidenten, dem Bundestag, der Bundesversammlung, der Bundesregierung und dem Bundesverfassungsgericht zu den obersten Verfassungsorganen des Bundes gehört,<sup>7</sup> was allerdings, wenn man von den damit verknüpften protokollarischen Vorrechten absieht, nach geltenden Verfassungsrecht lediglich für seine Stellung als potentieller Antragsteller im verfassungsrechtlichen Organstreit nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG praktische Bedeutung hat.

---

<sup>4</sup> Reuter, aaO, S. 36

<sup>5</sup> Die in den frühen Jahren des Grundgesetzes vorgeschlagene Übung, zwischen dem „Bund“ (=Zentralstaat) und der „Bundesrepublik Deutschland“ (=Gesamtstaat) zu unterscheiden, wird hier nicht mitgemacht. Erstens hält das Grundgesetz diese Unterscheidung terminologisch selbst nicht durch (vgl. insbesondere Art. 79 Abs. 3), und zweitens lässt Art. 30 GG neben Bund und Ländern kein Stück Staatsgewalt mehr übrig, das die Gesamtheit zum Gesamtstaat machen könnte. Vgl. dazu Roman Herzog in: Maunz/Dürig/Herzog, Komm. z. GG, Art. 20 Abschn. IV, Rn. 17 ff.

<sup>6</sup> Ebenso ausdrücklich Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland II, 1980, S. 125 f.

<sup>7</sup> Ferner etwa Stern, Staatsrecht (N 2), II, S. 124 f.; vgl. auch BVerfGE 1, 299 (311); 8, 194 (120)

## II. Der Bundesrat als Vertretung der Länder

Die Entscheidung für den Charakter als Vertretung der Länder fällt genau genommen schon in Art. 50 GG, wird aber in Art. 51 GG an mehreren Stellen noch einmal aufgegriffen und bestätigt. Zwar zeigt Art. 51 Abs. 1 S. 1 GG unmissverständlich, dass das Grundgesetz rechtlich nicht die Länder selbst, sondern ihre Regierungsmitglieder als Mitglieder des Bundesrates betrachtet; Art. 51 Abs. 2 GG greift die in Art. 50 GG zum Ausdruck kommende Vorstellung der Vertretung der Länder aber noch einmal deutlich auf, indem er die Zahl der Bundesratsmitglieder, die jedes Land zu bestellen hat, von der Bevölkerungszahl des einzelnen Bundeslandes abhängig macht. Jedes Land hat mindestens drei Stimmen, Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohnern haben vier, Länder mit mehr als sechs Millionen Einwohnern fünf, Länder mit mehr als sieben Millionen Einwohnern sechs Stimmen. Diese Stimmenverteilung wurde 1990 durch das Einigungsvertragsgesetz geändert. Sie führt gegenwärtig dazu, dass Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen 6, Hessen 5, Berlin, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen 4 sowie Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Saarland 3 Stimmen besitzen. Insgesamt hat der Bundesrat also 69 Mitglieder. Dass zu den „Einwohnern“ auch Ausländer gezählt werden, ist nicht etwa verfassungswidrig.<sup>8</sup> Die Stimmenverteilung des Art. 51 Abs. 2 GG stellt eine gewisse Abweichung von dem im Bundesstaat grundsätzlich nicht aufgrund Völkerrechts, wohl aber aufgrund inhaltlich übereinstimmenden Bundesstaatsrechts<sup>9</sup> geltenden Prinzip der Gleichheit aller Gliedstaaten im Bundesstaat dar, die verfassungsrechtlich durch die Spezialvorschrift des Art. 51 Abs. 2 GG gedeckt ist.<sup>10</sup>

In der Praxis wichtiger ist die Entscheidung des Art. 51 Abs. 1 GG für die Ausgestaltung des Bundesrates als einer Kammer von Regierungsmitgliedern. Die Art und Weise, in der diese Entscheidung des Parlamentarischen Rates für das sogenannte Bundesratsprinzip und gegen das Senatsprinzip zustande gekommen ist, ist so oft beschrieben worden, dass

---

<sup>8</sup> *Pieroth*, Grundgesetz-Kommentar, S. 768

<sup>9</sup> Zu dieser Frage insbesondere BVerfGE 34, 216 (231); 36, 1 (24); auch schon BVerfGE 1, 14 (51)

<sup>10</sup> *Herzog*, Zusammensetzung und Verfahren des Bundesrates, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, B. II, Heidelberg 1998, S. 506

hier auf eine Wiederholung verzichtet werden kann.<sup>11</sup> Verfassungsrechtlich nicht festgelegt ist damit allerdings die seit 1949 ununterbrochen beachtete Regel, den Bundesrat nicht als Gesandtenkongress zu führen, wie das noch beim Bundesrat der Bismarck'schen Reichsverfassung der Fall war. Da Art. 51 Abs. 3 S. 2 GG die Abgabe aller einem Land zustehenden Bundesratstimmen durch eine einzige Person ohne weiteres zulässt<sup>12</sup> und da in den Bundesländern nach deren eigener Verfassungslage die Ernennung eines besonderen Ministers für Bundesangelegenheiten möglich ist, könnte der Bundesrat durchaus auch als ständig tagender Gesandtenkongress ausgestaltet werden. Dass dies nicht der Fall ist, beruht auf der 1949 bewusst herbeigeführten Staatspraxis, die seither ohne jede Ausnahme beachtet worden ist. Der Vorteil dieser Lösung besteht in der engen Verzahnung des politischen Willens in den Landeshauptstädten und im Bundesrat. Eine unvermeidbare praktische Folge ist aber die außerordentliche zeitliche Enge, durch die Plenarberatungen des Bundesrates bestimmt sind; Plenarsitzungen des Bundesrates finden grundsätzlich nur alle drei bis vier Wochen statt.<sup>13</sup>

### III. Status des Bundesrates im politischen System

Den verfassungsrechtlichen Status des Bundesrates verdeutlicht in besonderer Weise Art. 50 GG. Demnach wirken die Länder durch den Bundesrat bei Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes sowie seit 1992 auch in Angelegenheiten der Europäischen Union mit. Der Bundesrat steht in der Reihe der obersten Verfassungsorgane und trägt als Bundesorgan somit eine Mitverantwortung für die Gesamtpolitik des Bundes.<sup>14</sup> Die wichtigsten und weitreichendsten Kompetenzen besitzt der Bundesrat im Gesetzgebungsverfahren, wenngleich das Grundgesetz in Art. 77 Abs. 1 dem Bundestag die Zuständigkeit für den Gesetzesbeschluss zuweist. Darüber hinaus besitzt der Bundesrat eine Reihe weiterer Befugnisse und Aufgaben, insbesondere die Mitwirkung an der Verwaltung des Bundes. Zahlreiche von der Bundesregierung zu erlassende Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften bedürfen der Zustimmung des

---

<sup>11</sup> Vgl. insbesondere JöR NF 1 (1951), S. 379 ff.

<sup>12</sup> Herzog, Zusammensetzung und Verfahren des Bundesrates, aaO, S. 507

<sup>13</sup> Reuter, aaO, S. 26

<sup>14</sup> Reuter, Praxishandbuch Bundesrat. Verfassungsrechtliche Grundlagen, Kommentar zur Geschäftsordnung, Praxis des Bundesrates, Heidelberg 1991, S. 122

Bundesrats (Art. 80 und 84 GG). Nach Art. 53 GG ist die Bundesregierung verpflichtet, den Bundesrat über die Führung der Geschäfte auf dem Laufenden zu halten. Weiterhin werden nach Art. 94 Abs. 1 Satz 2 GG die Richter des Bundesverfassungsgerichts je zur Hälfte vom Bundestag und vom Bundesrat gewählt. Die Mitglieder des Bundesrates haben Zutrittsrecht zu allen Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse (Art. 43 Abs. 2 GG). Die Mitglieder der Bundesregierung haben das Recht und auf Verlangen auch die Pflicht, an den Verhandlungen des Bundesrates und seiner Ausschüsse teilzunehmen. Keinen Einfluss hingegen hat der Bundesrat auf die Bildung oder Abberufung der Bundesregierung.

Im Gesetzgebungsprozess ist der Bundesrat als Bundesorgan an allen Gesetzgebungsverfahren beteiligt, die in die Kompetenz des Bundes fallen.<sup>15</sup> Bundesrat, Bundestag und Bundesregierung besitzen jeweils ein umfassendes Initiativrecht. Bei Gesetzesvorlagen der Bundesregierung obliegt dem Bundesrat die erste Stellungnahme, bei Gesetzesvorlagen des Bundesrates entsprechend der Bundesregierung. Der Einfluss und die Durchsetzungsfähigkeit des Bundesrats im Gesetzgebungsprozess hängt jedoch ganz maßgeblich von der Art der Gesetze ab.<sup>16</sup> Zu unterscheiden ist zwischen Zustimmungsgesetzen und Einspruchsgesetzen. Im ersten Fall besitzt der Bundesrat ein absolutes Vetorecht und übt somit die Funktion einer echten zweiten Kammer aus, im zweiten Fall hingegen hat sein Veto lediglich eine aufschiebende, suspensive Wirkung. Die zustimmungspflichtigen Gesetze sind im Grundgesetz explizit aufgeführt (Enumerationsprinzip).<sup>17</sup> Sie umfassen etwa 40 Bereiche und berühren in besonderer Weise die Interessen der Länder. Zu ihnen gehören vor allem Verfassungsänderungen, Gesetze zum Finanzaufkommen und zur Verwaltungshoheit der Länder<sup>18</sup> sowie seit 1992 die Übertragung von Hoheitsrechten im Zuge der Entwicklung der Europäischen Union. Sämtliche weiteren Gesetzesbeschlüsse des Bundestages gelten als Einspruchsgesetze. Legt der Bundesrat in diesen Fällen nach beendetem Vermittlungsverfahren<sup>19</sup> einen Einspruch ein, so kann dieser nach Art. 77 Abs. 4 GG vom Bundestag mit entsprechenden Mehrheiten zurückgewiesen werden. Wird der Einspruch des

---

<sup>15</sup> Kilper/Lhotta, aaO, S. 122-131

<sup>16</sup> Rieschler/Ruß/Hass, aaO, S. 81

<sup>17</sup> Vgl. die Zusammenstellung der zustimmungspflichtigen Gesetze auf dem Stand von 1991 in: Reuter, Praxishandbuch, aaO, Art. 50, Rdn. 170 sowie Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz-Kommentar, München 1996, Art. 50, Rdn. 15

<sup>18</sup> Reuter, Praxishandbuch, aaO, S. 154-155

<sup>19</sup> Dieses Thema ist im siebten Kapitel dieser Arbeit behandelt

Bundesrates von einer Zweidrittelmehrheit getragen, so ist eine Zurückweisung im Bundestag nur mit mindestens dem gleichen Quorum möglich. Weiterreichende legislative Kompetenzen erhält der Bundesrat etwa im Falle eines Gesetzgebungsnotstandes (Art. 81 GG), wenn die Bundesregierung das Vertrauen des Bundestags nicht mehr besitzt und dieser dennoch nicht aufgelöst wird (Legalitätsreserve).

Arbeiten in Bundesrat und Bundestag unterschiedliche parteipolitische Mehrheiten, wird der Bundesrat auch oft als Instrument der Opposition bezeichnet. Dieser Behauptung liegt die Annahme zugrunde, dass die Partei, die im Bundestag in der Minderheit ist, ihre (eventuelle) politische Mehrheit im Bundesrat dazu benutzt, die Gesetzesvorlagen der Bundesregierung zu blockieren. Der Hintergrund für diese – nicht immer zutreffende – Wahrnehmung ist die Tatsache, dass Bundes- und Landespolitik von den politischen Parteien unter einer gesamtstaatlichen einheitlichen Strategie gesehen werden und die Taktik entsprechend gestaltet wird. Deshalb ist es stets ein wichtiges Ziel für die Regierungskoalition im Bund, die Bundesratsmehrheit zu gewinnen, wie es umgekehrt das Ziel der Bundestagsopposition ist, dies zu verhindern.<sup>20</sup>

Es überrascht also nicht, dass die Wahrnehmung der Befugnisse des Bundesrates und dessen möglicher Machtposition vor allem von den Mehrheitskonstellationen abhängt: Dies wurde zum ersten Mal während der sozialliberalen Koalition (1969 bis 1982) deutlich, die konstant vom Problem divergierender Mehrheiten geprägt war. Während der letzten Legislaturperiode der CDU/CSU-FDP-Koalition (1994 bis 1998) warf die Regierung dem lange Zeit sozialdemokratisch dominierten Bundesrat vor, mit seiner Politik eine Vielzahl ihrer Reformprojekte, die von den Wählerinnen und Wählern gewünscht seien, zu verhindern, ohne über eine entsprechende Legitimation zu verfügen. Umgekehrt hatten sich nach der Bundestagswahl 1998, als Bundestag und Bundesrat zunächst von den gleichen Parteien (SPD und Grüne) dominiert waren, SPD und Grüne ehrgeizige Reformziele gesteckt. Aber schon ein halbes Jahr später, nämlich mit den Landtagswahlen in Hessen, ging die rot-grüne Bundesratsmehrheit verloren. Dies hatte zur Folge, dass zahlreiche Reformprojekte nur noch als Kompromisse mit der Opposition bzw. den unionsregierten Ländern zustande kommen konnten.

---

<sup>20</sup> Münch/Meerwaldt, Rolle des Bundesrates im politischen System, Publikation 71, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2002, S. 18

Nach dem Regierungswechsel in Sachsen-Anhalt aufgrund der Wahlniederlage der von der PDS (Partei des demokratischen Sozialismus) tolerierten SPD-Regierung im April 2002 sieht sich die rot-grüne Bundesregierung einer Mehrheit der unionsregierten Länder im Bundesrat gegenüber. Sie verfügen dort seither über genau 41 Stimmen, also die absolute Mehrheit.

Prinzipiell ist es übertrieben, von einer „Blockade“ oder „Lähmung“ der Bundesgesetzgebung durch die Bundesratsmehrheit zu sprechen, denn diese hat bisher ihre demokratische und verfassungsmäßige Kontroll- und Alternativfunktion – zu der die Bundestagsminderheit aus verschiedenen Gründen kaum fähig ist – überlegt wahrgenommen. Feststellen lässt sich aber, dass gerade bei wichtigen, parteipolitisch kontroversen Gesetzesvorhaben eine Korrektur stattfand und Interessengegensätze ausgeglichen wurden.<sup>21</sup>

Dadurch, dass die Regierungsparteien im Bund bei den entsprechenden Mehrheitsverhältnissen nicht ohne den Bundesrat (und damit möglicherweise die Minderheitspartei im Bundestag) regieren können, muss in verschiedenen Gremien und informellen Gesprächen eine Kompromisslösung herbeigeführt werden, der beide Organe zustimmen können. Da diese Verhandlungen für Außenstehende oft nicht durchsichtig sind, wird eine klare Zuordnung von Verantwortlichkeiten ebenso erschwert wie die gerade für die Wählerinnen und Wähler bedeutsame Identifikation von parteipolitischen Positionen.

Zusammenfassend bleibt zu sagen, dass der Bundesrat als ein wichtiges Element der Gewaltenhemmung zu würdigen ist, die von allen rechtsstaatlichen Demokratien angestrebt wird, um gefährliche Machtkonzentrationen zu verhindern. Durch die Beteiligung des Bundesrates an der Willensbildung des Bundes kommt also eine der Grundfunktionen jenes föderativen Systems besonders wirkungsvoll zum Ausdruck: die Machtaufgliederung und Machtbegrenzung.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Münch/Meerwaldt, aaO, S. 19

<sup>22</sup> AaO, S. 20

## § 12 Der amerikanische Senat

### I. Der Senat als Bundesorgan

Der Senat ist das föderative Organ des amerikanischen Bundesstaates. Er bildet zusammen mit dem Repräsentantenhaus den Kongress. Der Kongress<sup>23</sup> ist die gesetzgebende Gewalt (*legislative power*) im politischen System der Vereinigten Staaten. Die rechtlichen Grundlagen der Bildung, Organisation und Zuständigkeiten des Kongresses als Staatsorgan sind im ersten Artikel der Bundesverfassung geregelt, der etwas mehr als die Hälfte des gesamten Verfassungstextes ausmacht. Der Artikel beginnt mit dem aufschlussreichen Satz: „Alle in dieser Verfassung verliehene (*'herein granted'*) gesetzgebende Gewalt ruht in einem Kongress der Vereinigten Staaten, der aus einem Senat und einem Repräsentantenhaus besteht“.

Dem Kongress steht es als politisch primär verantwortliches und demokratisch legitimes Organ im Rahmen des verfassungsrechtlich Erlaubten und der einschlägigen Kompetenzbestimmungen frei, die ihm angemessen erscheinenden Entscheidungen zu treffen und durchzusetzen.<sup>24</sup>

Als im Jahre 1787 Delegationen aus Einzelstaaten zur Revision der bestehenden Verfassung (*Articles of Confederation*) in Philadelphia zusammentrafen, befand sich der während des Unabhängigkeitskrieges (1776-1783) begründete Staatenbund (1781) in einer institutionellen Krise. Die Zentralregierung war nur unzureichend mit Kompetenzen ausgestattet, um der Problematik der durch den Krieg entstandenen Auslandsverschuldung sowie der Zoll- und Handelsstreitigkeiten zwischen den Gliedstaaten Herr zu werden. Sehr schnell entstand bei den Delegierten des Verfassungskonvents ein Konsens darüber, dass allein eine neue Verfassung und die Einrichtung einer stärkeren Bundesgewalt Abhilfe schaffen würde. Für eine Ratifizierung des zu erarbeitenden Verfassungsvorschlags war jedoch die Zustimmung in den Einzelstaaten erforderlich. Diese war jedoch nur zu gewinnen, wenn die *state governments* auf Bundesebene eine angemessene Vertretung erhalten würden. Seinen

---

<sup>23</sup> Vgl. *Congressional Quarterly*, How Congress Works, Washington, D. C. (CQ Press) 1991; *Congressional Quarterly*, Power in Congress. Who has it. How they go about it. How they use it, Washington, D. C. (CQ Press) 1987; vgl. auch *Brugger, Winfried*, Einführung in das öffentliche Recht der USA, 2. A., München 2001

<sup>24</sup> *Brugger*, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit in den Vereinigten Staaten von Amerika, J.C.B. Mohr, Tübingen 1987, S. 333



institutionellen Ausdruck fand dies schließlich im Senat, der als föderale Komponente im Regierungssystem des neuen Bundesstaates über die Wahrung der gliedstaatlichen Interessen wachen sollte. Die Funktion des Senates sollte demnach nicht allein die territoriale Repräsentation sein, sondern vielmehr auch in der Ausübung umfangreicher Gesetzgebungs- und Kontrollaufgaben bestehen. Sowohl aus verfassungstheoretischer als auch -praktischer Perspektive sind letztere in der Tat von erheblich größerer Bedeutung. In der Kontrollfunktion des Senates manifestiert sich zudem das Prinzip der Gewaltenschränkung am deutlichsten, da seine Machtfülle nicht allein aus seinen legislativen Kompetenzen erwächst, vielmehr durch exekutive und judikative Kompetenzen noch erweitert wird.<sup>25</sup>

Der Senat als Bundesorgan ist aber auch eine Manifestation des Prinzips der *checks and balances*. Wenn freilich die Väter der Verfassung, in die es eingeordnet ist, ihr System der *checks and balances* mit der Erfüllung des „Prinzips der Gewaltenteilung“ glaubten gleichsetzen zu können, durch die Erfüllung des einen die des anderen glaubten gewährleistet zu haben, so genügt bereits eine kurze unvoreingenommene Betrachtung für die Feststellung, dass der Senat der Vereinigten Staaten zwar eine hervorragende Rolle in einem System der *checks and balances* spielt, dies aber im Hinblick auf seine jeweiligen jurisdiktionellen Möglichkeiten, im Zug-um-Zug Zusammenspiel der konkret existenten Verfassungsorgane der Fall ist, nicht hingegen im Sinne einer Spiegelung etwa jeweils in bestimmten Organen sich ausschließlich niederschlagender Teilgewalten, die somit als solche untereinander das System der *checks and balances* zur Wirksamkeit brächten.<sup>26</sup>

## II. Der Senat als Vertretung der Einzelstaaten

Der Senat soll die Interessen der Einzelstaaten in die Entscheidungsprozesse der Bundespolitik einbringen, wobei die kleineren Staaten 1787/88 erfolgreich darauf bestanden, dass jeder Staat die gleiche Anzahl von Senatoren entsendet.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Hass, Christoph, Der US-Senat, in: Riescher/Ruß/Hass, aaO, S. 22

<sup>26</sup> Schwarz-Liebermann von Wahlendorf, Struktur und Funktion der sogenannten Zweiten Kammern, Tübingen 1958, S. 53

<sup>27</sup> Wasser, Harmut, Amerikanische Präsidentschaft, in: Politisches System der USA, Informationen zur politischen Bildung, Bonn 1997, S. 11

Was den Wahlmodus der beiden Parlamentskammern anging, so war man sich in Philadelphia schnell darüber einig, dass die Mitglieder des Repräsentantenhauses mittels Direktwahl durch das Volk bestimmt werden sollten und die Zahl der Abgeordneten pro Einzelstaat sich nach dessen Bevölkerungszahl richten, jeder Staat aber wenigstens einen Vertreter in dieser ersten Kammer haben sollte. Ganz anders stellte sich die Situation hinsichtlich der Bestimmung der Senatoren dar. Fünf Varianten wurden vorgeschlagen:<sup>28</sup> Erstens die Wahl der Senatoren durch das Repräsentantenhaus gemäß dem Entwurf des *Virginia Plan*: „[...] *the members of the second branch ought to be elected of those of the first, out of a proper number of persons nominated by the individual legislatures*“.<sup>29</sup> Diese Möglichkeit wurde recht schnell verworfen, weil dadurch der Gedanke der Teilung der Legislative zur gegenseitigen Kontrolle in gewisser Hinsicht ad absurdum geführt worden wäre, da eine direkte Abhängigkeit der zweiten von der ersten Kammer entstanden wäre. Zweitens wurde die Ernennung durch die Bundesexekutive in Erwägung gezogen, was einen Schritt hin zur Monarchie bedeutet hätte, wie Elbridge Gerry meinte, und deshalb nur von wenigen ernsthaft in Betracht gezogen wurde.<sup>30</sup> Drittens schlug Alexander Hamilton in einem eigenen Verfassungsentwurf die Wahl der Senatoren durch in eigenständigen Wahlkreisen gesondert zu wählende *special electors* vor, was allseits als zu kompliziert erachtet und deshalb nicht diskutiert wurde. Die vierte und fünfte Möglichkeit waren die tatsächlich umstrittenen. Der von James Wilson propagierte Vorschlag sah wie beim Repräsentantenhaus die Direktwahl durch die Bevölkerung vor, der andere die Wahl der Senatoren durch die einzelstaatlichen Legislativen. Diese beiden Optionen waren eng verknüpft mit der Frage, ob der Senat ebenfalls nach dem Bevölkerungsproporz besetzt werden oder vielmehr jeder Einzelstaat die gleiche Anzahl von Senatoren entsenden sollte. Im wesentlichen war dies also ein Konflikt zwischen den großen und den kleinen Staaten, der letztlich im sogenannten *Great Compromise* seine Lösung fand. Da den großen Staaten die Mehrzahl der Abgeordneten durch die Zuteilung der Sitze nach Bevölkerungszahl im Repräsentantenhaus sicher war,<sup>31</sup> beschloss man für den Senat, dass jeder Staat die

---

<sup>28</sup> Haynes, George H., *The Senate of the United States. Its History and Practice*, Bd. I, New York 1960, S. 11-14

<sup>29</sup> Kurland, Philip B./ Lerner, Ralph B., *The Founders' Constitution. Volume Two: Preamble Through Article I, Section 8, Clause 4*, Chicago/London 1987, S. 183

<sup>30</sup> Ketcham, Ralph (Hrsg.), *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates*, New York 1986, S. 56

<sup>31</sup> Zudem sollten Steuergesetze ihren Ursprung im Repräsentantenhaus haben [Art. I, Abschn. 7 US-Verf.]

gleiche Anzahl von (zwei) Senatoren haben sollte, was bedeutete, dass die kleinen Staaten zusammengenommen dort über die Mehrheit der Stimmen verfügten.

### III. Status des Senates im politischen System

Das Zweikammer-Parlament stellt mit das wichtigste Element eines *mixed regime* amerikanischen Zuschnitts dar.<sup>32</sup> Neben der Schaffung einer exponierten und mächtigen Exekutive bedeutet die Zweiteilung des amerikanischen Kongresses in Repräsentantenhaus und Senat die zweite Schutzfunktion gegen den Missbrauch gesetzgeberischer Gewalt und legislativer Willkür. Nicht umsonst beschrieb James Madison den Senat in seiner hierbei tragenden Rolle gegenüber Thomas Jefferson einmal als "*the great anchor of government*".<sup>33</sup>

Im Gegensatz zu den ursprünglichen Erwägungen im Falle Großbritanniens, wo das *House of Lords* und das *House of Commons* die zwei einflussreichsten gesellschaftlichen Klassen repräsentieren sollten, hatte die Teilung des US-Kongresses ein davon abweichendes Ziel, nicht zuletzt angesichts der Ermangelung einer entsprechenden sozialen Stratifikation in klar trennbare Klassen. Das britische *House of Lords* setzte sich aus Mitgliedern des Adels und der Aristokratie zusammen, wobei seine Mitglieder durch das *Royal Appointment* auf Lebenszeit bestimmt wurden und als politischer Körper die Klasse der (Land-) Besitzenden repräsentieren sollten. Es konnte unterstellt werden, dass die Mitglieder dieses Oberhauses aufgrund ihrer wirtschaftlichen und sozialen Stellung qualifizierter im Hinblick auf die Gesetzgebung und politische Entscheidungsfindung waren. Dies vor allem, weil sie durch ihre wirtschaftliche Unabhängigkeit und ihren vermeintlichen bildungspolitischen Vorsprung ihre Konzentration zumindest theoretisch allein dem Geschäft der Gesetzgebung widmen konnten, was wiederum im Zusammenhang mit ihrer lebenslangen Amtszeit eine gewisse Stabilität versprach gegenüber populistischen Initiativen aus dem Unterhaus. Das Unterhaus hingegen repräsentierte die breite Bevölkerung, wobei die Abgeordneten eine begrenzte Amtszeit

---

<sup>32</sup> *Diamond*, aaO, S. 96 f.

<sup>33</sup> AaO, S. 97

hatten, bis zum Zeitpunkt einer jeweilig direkten allgemeinen Wahl in den einzelnen Wahlkreisen.<sup>34</sup>

Die Zweiteilung des US-Kongresses geht unter anderem auf den sogenannten *Connecticut Compromise* auf der *Constitutional Convention* zurück,<sup>35</sup> der als solcher die Idee der Einigung auf Basis eines mehrheitsfähigen Kompromisses bereits in die Tat umsetzte, noch bevor dies als Prinzip tatsächlich institutionalisiert wurde. Der *Connecticut Compromise* beschreibt den Mittelweg zwischen einer vornehmlich föderalen oder einer hauptsächlich nationalen Zielsetzung im Hinblick auf die Regierungsorganisation und vermittelte zwischen den Fronten, welche die *Federalists* von den *Anti-Federalists* trennten.<sup>36</sup> Der Kompromiss baute einerseits auf dem Ziel der *Anti-Federalists* auf, für die Einzelstaaten eine Institution zu schaffen, in der sie numerisch gleichberechtigt mit allen anderen vertreten sein würden, in der also die Interessen vor allem der kleineren oder dünn besiedelten Staaten eine tragende Rolle gegenüber denen der großen und populationsstarken Staaten einnehmen könnten.<sup>37</sup> Andererseits wurzelt in der Zweiteilung das Ansinnen der *Federalists*, eine Institution zu konzipieren, die in der Lage sein würde, gesetzgeberische Willkür innerhalb der Legislative zu verhindern oder zumindest zu hemmen.<sup>38</sup>

Im amerikanischen Zweikammer-Parlament stehen vier Ziele im Vordergrund: 1) der Schutz regionaler und einzelstaatlicher Interessen (Föderalismus), 2) der Schutz von numerischen Minderheiten und deren Interessen, 3) das Treffen wohlüberlegter Entscheidungen und 4) die Schaffung von Systemstabilität.

Minderheitenschutz und Stabilität sind (umgesetzt in der Institution des Senats) traditionell Elemente aristokratischen Ursprungs. Mit anderen Worten, die Zweiteilung des US-Kongresses beschreibt den Versuch, eine Institution (im Sinne des Senats) zu schaffen, die funktional die Rolle einer Aristokratie mit übernehmen soll, ohne dass es hierfür in den Vereinigten Staaten eine soziale oder wirtschaftliche Klasse gibt, die repräsentiert wird.<sup>39</sup>

Hierbei lassen sich schwerpunktmäßig sechs strukturelle Elemente herausstellen. Ursprünglich (bis 1913) handelte es sich im Falle der Senatoren nicht um direkt vom

---

<sup>34</sup> Vergl. *Lehner/Widmaier*, S. 72 ff.

<sup>35</sup> *Wilson/DiIulio*, aaO, S. 28 f.

<sup>36</sup> *Diamond*, aaO, S. 30 f.

<sup>37</sup> *Grant*, aaO, S. 25

<sup>38</sup> *Diamond*, S. 95 ff; auch: *Schreyer* in: *Wersich*, aaO, S. 188

<sup>39</sup> *Diamond*, aaO, S. 96 f.

Volk gewählte Vertreter (wie etwa im Repräsentantenhaus), sondern um Abgesandte der einzelnen Länderparlamente. Man verfolgte hierbei die Annahme, die einzelnen Länder würden mit größerer Wahrscheinlichkeit Abgeordnete mit politischer Qualifikation und Erfahrung entsenden, als eine Direktwahl durch die jeweilige (und schließlich als individuell nur bedingt mündig angenommene) Bevölkerung eines Bundesstaates sie hervorbringen könnte. Der Demagogie etwaiger Kandidaten und dem spontanen Irrtum seitens des Wählers sollten präventiv Riegel vorgeschoben werden. Der ursprünglich indirekt gewählte Senat war also gedacht als ein "*conservative check*" gegenüber dem radikaleren Repräsentantenhaus.<sup>40</sup>

Dass sich der Senat nicht zuletzt in der jüngeren Geschichte des 20. Jahrhunderts nicht selten als ebenso konservativ im Hinblick auf seine ideologische politische Grundströmung gezeigt hat, wie ihm schon zur Gründungszeit eine den generell schnellen Fortschritt hemmende Rolle zugeordnet war, ist kaum von der Hand zu weisen. Dies ist vor allem immer dann der Fall, sobald ein relativ liberaler Präsident im Amt ist<sup>41</sup> -dem gewählten Kongress kann in diesem Sinne eine innere Tendenz in Richtung des *divided government* unterstellt werden, die ein weiterer Faktor zur Stabilisierung des Gesamtsystems ist. Andererseits war es jedoch nicht zuletzt eine lang den Senat dominierende konservative Mehrheit aus Republikanern und traditionell konservativen Südstaatendemokraten,<sup>42</sup> die in Anlehnung an ein Schädlinginsekt sogenannten *boll weevils*,<sup>43</sup> die in den 1960er Jahren die Bürgerrechtsgesetzgebung blockierten und so die Integration von Minderheiten (etwa der Schwarzen) durch eine massive Blockadepolitik nachhaltig verzögerten.<sup>44</sup> In einer bislang noch nicht (quantitativ) übertroffenen Dauerrede (einem sogenannten Filibuster), die es einem Abgeordneten des Senats erlaubt, solange zu reden, wie er in der Lage ist, sich auf den Beinen zu halten,<sup>45</sup> gelang es dem konservativen Senator aus South Carolina, Strom Thurmond, mittels einer 24stündigen Rede die Bürgerrechtsgesetzgebung sprichwörtlich "tot zu reden".<sup>46</sup> Die Gesetzesvorlage kam so lange Zeit gar nicht erst zur Abstimmung.<sup>47</sup> Ein solcher Filibuster ist mittlerweile mittels einer sogenannten *cloture vote* von einer Mehrheit aus

---

<sup>40</sup> Grant, aaO, S. 25

<sup>41</sup> Lösche, aaO, S. 143

<sup>42</sup> AaO, S. 211; Grant, aaO, S. 53

<sup>43</sup> Scher, aaO, S. 41 und 168

<sup>44</sup> Vgl. Lösche, aaO, S.143

<sup>45</sup> Steffani, aaO, S. 312

<sup>46</sup> Lehner/Widmaier, aaO, S. 104

<sup>47</sup> Steffani, aaO, S. 323 f.

60 Senatoren zu brechen;<sup>48</sup> in den 60er Jahren wäre eine solche allerdings kaum zustande gekommen. Strom Thurmond, mittlerweile mit 94 Jahren ebenso Rekordhalter als ältestes und mit über 50 Jahren als langjährigstes Mitglied des Senats, nimmt im derzeitigen 105. Kongress (wie auch bereits im 99.)<sup>49</sup> die Rolle des *President Pro Tempore* ein, der den Vizepräsidenten (z. Zt. den Republikaner Richard Cheney) als Vorsitzenden des Senats vertritt, wenn dieser (als Präsident, doch zugleich Nicht-Mitglied des Senats) nicht an Senatssitzungen teilnimmt. Die Rolle des Vizepräsidenten als Präsident des Senats ist dann entscheidend, wenn eine Abstimmung unentschieden ausgeht und ihm somit die Funktion des Züngleins an der Waage zukommt. Zur Rolle des *President Pro Tempore* bleibt generell anzumerken, dass seine Rolle nicht mit der Autorität des *Speaker of the House* gleichzusetzen ist.<sup>50</sup>

Ein anderes Beispiel für eine ideologisch teilweise eher konservative Grundströmung innerhalb des Senats war der Republikaner Howard Baker Anfang der 80er Jahre, ehe er im späteren Verlauf in der Regierung Reagan aufstieg. Zuvor war er als geschickter Konstrukteur konservativer Allianzen in seiner Rolle als *Senate Majority Leader* (und Vorgänger des späteren Präsidentschaftskandidaten Bob Dole)<sup>51</sup> treibende Kraft hinter der konservativen Mehrheit im Senat, die den konservativen Republikaner Reagan im Präsidentenamt den Rücken stärkte. Baker als geschicktem Taktierer und somit entsprechend einflussreichem Amtsinhaber gelang es, der ansonsten wenig zuverlässigen Fraktionsdisziplin im Zweiparteiensystem der USA zum Trotz, die republikanische Senatsmehrheit zu rund 80%iger Fraktionsdisziplin (pro Reagan) bei entscheidenden Abstimmungen zusammenzuschweißen.<sup>52</sup> Mit dem *Majority Leader* entsandte die republikanische Kongressmehrheit erneut eine konservative Ikone aus dem Süden der USA.<sup>53</sup>

Des weiteren unterscheiden sich die beiden Kongresshäuser nachhaltig in ihrer Größe. 1789 etwa bestand das Repräsentantenhaus aus 65, der Senat lediglich aus 26 Abgeordneten bzw. Abgesandten; mittlerweile ist das Zahlenverhältnis 435/100.<sup>54</sup> Die unterschiedliche Größe liegt ursprünglich in der Annahme begründet, eine geringere

---

<sup>48</sup> Redling, S. 86; auch: Schreyer, aaO, S. 191

<sup>49</sup> Grant, aaO, S. 46

<sup>50</sup> Lösche, aaO, S. 208 ff.

<sup>51</sup> Grant, aaO, S. 46

<sup>52</sup> AaO, S. 45

<sup>53</sup> *Newsweek*, 27.01.1997, S. 42; vergl. auch, Scher, aaO, S. 161 und 174

<sup>54</sup> Lösche, aaO, S. 210

Anzahl von Abgesandten im Senat führte zu einer größeren Visibilität und Transparenz, somit also nicht zuletzt zu verantwortungsvollerem und verantwortungsbewussterem Handeln.<sup>55</sup> Des weiteren ermöglicht eine im Vergleich zum Repräsentantenhaus kompaktere Größe (theoretisch) eine größere Mobilität bei der Entscheidungsfindung, soweit diese denn (wie z. B. bezüglich der Außenpolitik) gefordert sein sollte.

Während die Amtszeit eines Abgeordneten im Repräsentantenhaus zwei Jahre bis zur erneuten Wahl (zu über 90% mittlerweile einer Wiederwahl) beträgt, ist die Amtszeit eines Senators mit sechs Jahren dreimal so lang. Die längere Amtsperiode im Senat soll dem Senator die Möglichkeit geben, sich unabhängiger von seiner bundesstaatlichen Wählerklientel zu bewegen und auf diese Weise ausreichend Zeit zu haben, sich in sein Amt einzuarbeiten und zugleich in der Lage zu sein, sich weitreichenderen gesetzgeberischen und politischen Themenbereichen (wie z. B. der Außenpolitik) widmen zu können. Wie allerdings die Debatten um die Sklaverei und auch die lange Filibuster-Tradition mitunter gezeigt haben, lässt eine allzu große legislative Unabhängigkeit, gepaart mit einer dennoch vorhandenen individuellen Abhängigkeit von der *constituency*, Gesetzesinitiativen im Senat oftmals scheitern oder extrem langwierig werden – das Moment theoretischer Mobilität verliert hier nachhaltig an realer Bedeutung.<sup>56</sup> Während also der Blick eines Abgeordneten des Repräsentantenhauses fast immer (und im 20. Jahrhundert zunehmend) über die eigene Schulter auf die Wählerschaft und die (sich mitunter rasch wandelnde) Interessenlage in seiner *constituency* gerichtet sein muss, ist ein Senator der "Volksnähe" entsprechend weiter (wenn auch längst nicht absolut) enthoben. Im Falle des Repräsentantenhauses ist so theoretisch eher dafür Sorge getragen, den sich ändernden populären Interessen und ihrer Vielfalt Tribut zu zollen, also praktisch dichter am Puls der Zeit zu sein. Der Senat hingegen wirkt durch seine größere Unabhängigkeit von eben diesen schnelllebigen Veränderungen und Abhängigkeiten als solcher hemmend im Hinblick auf hieraus resultierende (womöglich mehr leidenschaftliche als "weise") Initiativen, die ihren Weg über das Volk ins Repräsentantenhaus finden.

Der Senat ist auf diese Weise eine moderierende und weiter raffinierende Institution bei der Gesetzgebung, ebenso wie er durch die Verlangsamung des Gesetzgebungsprozesses zur Systemstabilität beiträgt. Zudem bedingt das Zusammenspiel von längerer

---

<sup>55</sup> *Diamond*, S. 97 f.

<sup>56</sup> *Wilson/Dilulio*, aaO, S. 287 f.

Amtsperiode und der numerisch gleichen Entsendung von Abgeordneten der 50 Bundesstaaten (nach Artikel I Sektion 3 der US-Verfassung je 2), dass die Interessen kleinerer Bundesstaaten im Senat verhältnismäßig größeres Gewicht bekommen können als im Repräsentantenhaus, das proportional zur jeweiligen Landespopulation mit gewählten Abgeordneten der Länder besetzt ist. So haben die kleineren Bundesstaaten zusammen genommen theoretisch eine Mehrheit an Senatoren, obwohl diese letztlich lediglich Abgesandte von rund 17% der Gesamtbevölkerung der USA sind.<sup>57</sup>

Eng geknüpft an die unterschiedlichen Amtszeiten ist das sogenannte Prinzip der *staggered elections* (Art. I, Sektion 3) in beiden Häusern, welches einen weiteren Schutz gegen den Einfluss von numerischen Minderheitenmeinungen und zugleich auch einen weiteren Garanten für die Systemstabilität darstellt. Während sich die Abgeordneten des Repräsentantenhauses alle zwei Jahre zur Wiederwahl zu stellen haben, stehen zeitgleich im Senat lediglich ein Drittel der Senatorenposten zur Neu- oder Wiederbesetzung. Selbst im Falle eines ideologischen und numerischen Erdrutschsieges einer der beiden Parteien auf Kongressebene ist es somit de facto fast unmöglich, einen politischen Radikalumschwung in beschlussfähige Mehrheiten in Kongress umzuwandeln. Am Ende steht einer solchen numerischen Übermacht an Abgeordneten einer ideologischen Linie eine nicht minder einflussreiche numerische Minderheit an im Amt verbliebenen Senatoren im Senat gegenüber (also die Mehrheit der Senatoren bleibt in Amt). Im Senat bedeutet eine lockere Fraktion von 34 Neinstimmen (z. B. zu einer umstrittenen Gesetzesinitiative der numerischen Mehrheit beider Häuser) eine Minderheit, die zum Beispiel einem hypothetischen Veto eines ihnen näher als der Mehrheit stehenden Präsidenten den Rücken stärken kann, wenn etwa ein solches, von ihm bereits ausgesprochenes Veto vom Kongress gekippt werden soll. Ohne die eine (die 34. bzw. 67.) Stimme, die zu einer hierfür notwendigen Zweidrittelmehrheit im Senat fehlt, ist eine numerische Kongressmehrheit in einem solchen Fall zum Scheitern verurteilt. In diesem Zusammenhang ist auch das Bild von einem Erdrutschsieg bei den Kongresswahlen 1994, die den Republikanern erstmals seit 40 Jahren wieder die Mehrheit in beiden Häusern einbrachten,<sup>58</sup> mitunter irreführend. Tatsächlich waren die realen Machtwechsel, was etwa Positionen anbelangt, für die ein Demokrat mit einem Republikaner durch die Wahl substituiert wurde, numerisch kaum nennenswert – die

---

<sup>57</sup> Grant, aaO, S. 25

<sup>58</sup> Thunert in: APUZ B17/95, 10 f.



Wiederwahlquote der einzelnen Abgeordneten lag ungeachtet der neuen numerischen Verhältnisse bezüglich der Parteizugehörigkeit unverändert bei weit über 90%. Lediglich kam es im Falle derjenigen Kandidaten, die nicht zu dieser großen Mehrheit gehörten (also in weniger als 10% der Fälle), zu einem numerischen Umschwung zugunsten der Republikaner.<sup>59</sup> Hinsichtlich der hohen Wiederwahlquote lassen sich die zahlenmäßigen Veränderungen im Kongress hauptsächlich nur an der Zahl der *staffers*,<sup>60</sup> also des jeweiligen Hilfspersonals der abgewählten Abgeordneten, ablesen, von denen einige tausend ihre Büros für ihresgleichen auf republikanischer Seite räumen mussten. Generell änderte sich an der Besetzung der beiden Abgeordnetenhäuser nur wenig, wenngleich es der Mehrheitsfraktion der Republikaner allerdings möglich wurde, die im Arbeitsparlament der USA mit seinen rund 250 *committees*<sup>61</sup> sehr bedeutsamen Posten der Ausschussvorsitze einzunehmen.

Interessanterweise lässt sich die eher verhaltene Veränderung der Sitzverteilung mittlerweile durchaus auch inhaltlich im Hinblick auf einige wichtige Entscheidungen im Kongress belegen, so zum Beispiel im Falle des *Telecommunications Act* von 1996. Im Gegensatz zu dem erwarteten und von vielen befürchteten radikalpolitischen Gesetzespaket zur Deregulierung des gesamten Medienmarktes unter der Maßgabe des republikanischen *Contract for America* kam es zwar durchaus zu nachhaltigen Einbußen auf Seiten der liberaleren Abgeordneten, doch blieb ein radikalkonservatives Gesetzespaket (wie vom Repräsentantenhaus unter dem konservativen *Speaker of the House*, dem einflussreichen Republikaner Newt Gingrich aus Georgia, anfangs angestrebt) letzten Endes aus. Ausgerechnet der Senat verabschiedete eine weitaus moderatere Abfassung des Gesetzespakets, von dessen Agenda im gemeinsamen Vermittlungsausschuss beider Häuser ein Löwenanteil bestehen blieb, während die Radikalfassung des Repräsentantenhauses nur in Auszügen überlebte.<sup>62</sup>

Die funktionale interne Hemmwirkung des geteilten Kongresses beweist ebenso nach außen (*als check auf die Exekutive*) immer wieder ihre Funktionstüchtigkeit. Selbst ambitionierte und mächtige Präsidenten, wie etwa der Republikaner Ronald Reagan, bekamen dies zu spüren. Wohl konnte Reagan sich mit großen Teilen seiner Umverteilungen innerhalb des Haushalts (Sozialkürzungen zugunsten der Aufstockung

---

<sup>59</sup> *Wilson/DiIulio*, aaO, S. 292 f.

<sup>60</sup> AaO, S. 315 ff.

<sup>61</sup> *Wersich*, aaO, S. 192

<sup>62</sup> Vergl. hierzu: *Rosenbach* in: *Kleinsteuber*, aaO, S. 105 ff.

des Verteidigungshaushalts) durchsetzen, doch gelang es ihm nicht, sein Wahlversprechen einzulösen und den Amerikanern die gesetzgebende und intervenierende Zentralregierung in Washington "vom Hals zu schaffen".<sup>63</sup>

Einen mittlerweile lediglich noch symbolischen strukturellen Unterschied zwischen beiden Häusern spiegeln die beiden Elemente des *age requirement* und des *citizenship requirement* wider. Ein Abgeordneter des Repräsentantenhauses muss mindestens 25 Jahre alt und mindestens seit 7 Jahren amerikanischer Staatsbürger sein, ein Senator hingegen muss ein Mindestalter von 30 Jahren erreicht haben und bereits 9 Jahre US-Bürger sein. Allerdings bedarf es der Erwähnung, dass sich anhand dieser heute lediglich noch formellen Erfordernisse über die langjährige Praxis hinweg vor allem im Senat das Moment der Seniorität entwickelt hat. Der Usus des Senioritätsprinzips kann nicht selten darüber entscheiden, ob und welches Gesetz am Leben bleibt.<sup>64</sup> Ein Großteil der Gesetzesinitiativen bleibt "schon in den Ausschüssen und Unterausschüssen hängen und gelangt nicht zur Abstimmung im Plenum".<sup>65</sup> So kann sich etwa der erzkonservative republikanische Senator Jesse Helms aus North Carolina, seines Zeichens unter anderem seit 1994 Vorsitzender des mächtigen *Foreign Relations Committee*, zwar nicht immer als sonderlich beliebt,<sup>66</sup> jedoch als ausgesprochen einflussreich wännen. Des weiteren hat nicht zuletzt der Faktor der Seniorität im Zusammenspiel mit dem ausgeprägten Konservatismus der Abgeordneten des Südens nicht selten die Gesetzgebung blockiert.<sup>67</sup> Ungleich bedeutsamer ist hingegen die verfassungsmäßige Bindung der Abgeordneten beider Häuser an ihr Amt entweder als Senator oder als Repräsentantenhausabgeordneter – die Abgeordneten und Senatoren sind fast ausschließlich Vollzeitpolitiker, und laut Artikel I Sektion 6 der US-Verfassung ist es keinem von ihnen gestattet, neben seinem Amt noch ein weiteres zu besetzen (etwa in der anderen Kammer oder in der Landesregierung oder gar irgend einem Arm der Administration).<sup>68</sup>

---

<sup>63</sup> Lösche, aaO, S. 161 ff.

<sup>64</sup> Steffani, aaO, S. 311 f.

<sup>65</sup> Lehner/Widmaier, aaO, S. 104

<sup>66</sup> Vergl. z. B.: *Newsweek*, 18.08.1997, S. 39

<sup>67</sup> Steffani, aaO, S. 315 ff.

<sup>68</sup> AaO, S. 73

## § 13 Der mexikanische Senat

### I. Der Senat als Bundesorgan

Der Senat bildet zusammen mit der Abgeordnetenversammlung den Bundeskongress. Der Bundeskongress ist der Träger der Legislativgewalt und aufgrund seines Wesens als verfassungsgebendes Organ und der Fülle der von ihm wahrgenommenen Funktionen von höchst komplexer Natur. Die gesetzgebende Funktion ist diejenige, die vom Bürger am deutlichsten wahrgenommen wird.

Der Bundeskongress ist somit der Ort, an dem alle Gesetzesinitiativen behandelt werden; er ist darüber hinaus auch der Ort, von dem die überwiegende Mehrheit der Gesetzesinitiativen eingebracht wird; in seiner Mitte werden die ranghöheren und politisch bedeutsameren Normen ausgearbeitet und debattiert. Die Senatskammer bildet gemäß Titel III, Kap. II, Art. 50 der mexikanischen Verfassung zusammen mit der Abgeordnetenversammlung (erste Kammer) den Unionskongress oder Bundeskongress: „Die gesetzgebende Gewalt der Vereinigten Mexikanischen Staaten obliegt einem Bundeskongress, der in zwei Kammern, eine Abgeordnetenversammlung und eine Senatskammer, unterteilt ist.“ Der Bundeskongress setzt sich aus 500 Abgeordneten und 128 Senatoren zusammen.

Die Verfassung legt ferner fest, dass der Kongress in bestimmten Ausnahmefällen in der Form zusammentreten kann, dass beide Kammern zu einer einzigen vereinigt sind; in der Regel jedoch ist der Senat unabhängig vom Abgeordnetenhaus tätig, um auf diese Weise die Wirksamkeit des bikameralen Systems zu gewährleisten. Zugleich gesteht der Kongress besagter zusammengeführter Kammer als Handlungsinstrument die Bildung ständiger „Ausschüsse“ oder „Sonderausschüsse“<sup>69</sup> zu, durch die der Kongress vor dem Senat<sup>70</sup> selbst oder der Abgeordnetenversammlung oder gegenüber den anderen Gewalten vertreten wird. Die Verfassung weist zudem beiden Kammern die gleichen Kompetenzen, wenn auch teilweise mit unterschiedlichen Befugnissen, zu.

---

<sup>69</sup> Art. 77 II, Mexikanische Verfassung.

<sup>70</sup> Siehe das sechste Kapitel, § 19, die Kompetenzen und Funktionen des mexikanischen Senates

## - Der Senat als verfassungsgebendes Bundesorgan

Außer in den verfassungsmäßig vorgesehenen Fällen, in denen jeder der beiden Kammern Sonderfunktionen zugewiesen werden, betrachtet die Verfassung diese gleichwertig als verfassungsgebende Kammern und legt fest, dass beide Kammern ihre Wirkungsweise in Einklang mit Art. 77 ausüben, der besagt: „Jede der beiden Kammern kann ohne Einmischung der anderen Kammer: I. wirtschaftliche Entscheidungen hinsichtlich ihrer Geschäftsordnungen erlassen; II. mit der verfassungsgebenden Kammer und der Regierung der Union durch die von ihr gebildeten Ausschüsse in Verbindung treten; III. das Personal ihres Sekretariats benennen und diesem eine Geschäftsordnung geben sowie IV. Einberufungen für außerordentliche Wahlen durchführen, um unbesetzte Mandate in der jeweiligen Kammer zu vergeben.“<sup>71</sup>

Artikel 110 (Amtsanklage gegen Abgeordneten, Senatoren, Präsidenten) sieht in seinem zweitletzten Absatz vor:

„In Kenntnis der Anklage verhängt die als Schwurgericht tagende Senatskammer nach Durchführung der entsprechenden Untersuchungen und Anhörung des Angeklagten die entsprechende Strafe durch Beschluss von zwei Dritteln der der Sitzung beiwohnenden Mitglieder.“

## II. Der Senat als Vertretung der Einzelstaaten

Theoretisch ist die Institution des Senats der Republik mit der Wahrung der territorialen Integrität der Einzelstaaten, der Lösung von Konflikten zwischen Bund und Bundesstaaten und der Partizipation der Bundesstaaten an der Bildung des allgemeinen Willens betraut.<sup>72</sup>

Hinsichtlich der territorialen Komponente jedoch, d. h. bezüglich der Repräsentation, ist einzuräumen, dass die Verfassung von 1917 dem Senat diese Funktion verleihen wollte durch die Forderung nach zwei Senatoren pro Gliedstaat und zwei Senatoren in Vertretung des Bundesdistrikts.<sup>73</sup> Tatsächlich trat dies jedoch nie ein, da die Senatoren

---

<sup>71</sup> Art. 77 Mexikanische Verfassung

<sup>72</sup> *Ortega Lomelín, Roberto*, *Federalismo y Municipio*, FCE, Mexiko 1994, S. 47

<sup>73</sup> Bundesdistrikt ist Mexiko Stadt, wo sich der Sitz der Gewalten (Legislative, Exekutive, Judikative) befindet

nicht die Gliedstaaten – weil die Regierungen der Gliedstaaten über sie keine Macht besitzen – vertreten. Die Senatoren handeln nach freiem Ermessen und innerhalb der Vorgaben der Bundesverfassung. Im Falle der Zuwiderhandlung sind sie verantwortlich, jedoch nicht gegenüber den lokalen Regierungen, sondern gegenüber der Zentralregierung durch eine durch den Verfassungsartikel 108 geregelte Amtsanklage.<sup>74</sup> Seit jeher hatte die Vorstellung Bestand, dass die Senatoren die Gliedstaaten vertreten, die Senatskammer wesentlicher Bestandteil des föderalen Systems ist und als ausgleichendes Element fungiert. Immerhin stellten sämtliche Einzelstaaten im Gegensatz zur Abgeordnetenversammlung, in der die Repräsentation von der Einwohnerzahl des Bundesstaates abhängt, bis 1993 ohne Ansehen der demographischen oder wirtschaftlichen Stärke je zwei Senatoren.

Es bleibt einzuräumen, dass in Mexiko die Institution des Senats ihre Aufgaben nur in geringem Umfang erfüllen vermochte. Im Senat haben die Gliedstaaten zu keinem Zeitpunkt ihre Repräsentation als solche gefunden; mehr als durch die Mitglieder des Senats vertraten die Gliedstaaten ihre Interessen gewöhnlich in der Abgeordnetenversammlung, die durch die Anzahl der Abgeordneten eine reale Bedeutung erlangte, im Gegensatz zur nur äußerst schwach ausgebildeten verfassungsrechtlichen Persönlichkeit der Gliedstaaten.

Der Senat wird direkt durch das Volk gewählt. Insofern vertritt er keine bestimmte gesellschaftliche Schicht, sondern die Bevölkerung der Gliedstaaten und des Bundesdistrikts, deren Mehrheit die Senatsmitglieder ohne Ansehen der Bevölkerungszahl wählt und auf diese Weise paritätisch zusammensetzt.<sup>75</sup>

### III. Der Status des Senats im politischen System

In der derzeit gültigen Verfassung Mexikos, die auf das Jahr 1917 zurückgeht, wurde der Senat des wichtigsten verfassungsrechtlichen Instruments entzogen, mit dem die Partizipation der Gliedstaaten an der Ausrichtung der Bundespolitik sichergestellt worden war: der Befugnis, auf die Verabschiedung der Haushaltsausgaben einzuwirken,

---

<sup>74</sup> *Carillo Flores, Antonio*, El Senado en el sistema constitucional mexicano, Estudios de derecho administrativo y constitucional, UNAM, Mexiko 1987, S. 177

<sup>75</sup> *Burgoa*, Derecho Constitucional, aaO, S. 699

die fortan ausschließlich der Abgeordnetenkammer vorbehalten war. Zudem wurde seine nicht minder bedeutsame Zuständigkeit für die Ratifizierung der Ernennungen der Minister aufgehoben.<sup>76</sup>

In der Zeit nach der mexikanischen Revolution von 1910 bis 1917 war die Schwäche des Senates auf zwei Ursachen zurückzuführen: einerseits die beherrschende Stellung der Partei der Institutionellen Revolution PRI (*Partido Revolucionario Institucional*) über das Präsidentenamt und den Kongress, andererseits die oben dargestellte Beschneidung der wesentlichen Zuständigkeiten des Senats.

Der wachsende Pluralismus in Mexiko wirkte sich bereits auf den ersten der besagten Gründe aus: seit dem am 2. Juli des Jahres 2002 ist die 70jährige Einparteiherrschaft der PRI zu Ende, gehört der aktuelle Präsident Vicente Fox der Nationalen Aktionspartei PAN (*Partido Acción Nacional*) an.

Mit seiner zunehmenden Intervention als Gesetzgebungsorgan, von dem Initiativen ausgehen, seinen Meinungsverschiedenheiten mit der oppositionellen Mehrheit der Abgeordnetenkammer und schließlich seiner zentralen Rolle bei der Verabschiedung von Verfassungsreformen übernimmt der Senat jetzt eine immer aktivere Rolle. Hinsichtlich des zweiten, institutionellen Aspekts scheint eine Vertiefung seiner Zuständigkeiten in der öffentlichen Agenda bevorzuzustehen.

Ein seiner institutionellen Funktion teilweise entthobener Senat war dazu verurteilt, vor dem Hintergrund des semikompetitiven Wahlsystems und der Existenz eines Einparteiensystems eine bescheidene Rolle einzunehmen. Was den Austausch der Akteure wie auch die stufenweise Umsetzung der *transición* (des Demokratisierungsprozesses) in Mexiko anbelangte, waren der Bikameralismus und die Art und Weise des Aufbaus der Repräsentation in ihrer Wirkung mit den Erfahrungen anderer Länder jedoch vergleichbar.

In der Abgeordnetenkammer wurde ab 1963 ein Reformzyklus begonnen, um politischen Minderheiten über die Figur des Parteiabgeordneten Zugang zu gewähren. Dieser Zyklus wurde in späteren Initiativen wie der von 1972 fortgesetzt, die die Sperrklausel von 2,5%

---

<sup>76</sup> *Marván* hat aus diesen Gründe Recht, wenn er die institutionelle Schwäche des Senates sowie die des Föderalismus in Mexiko nicht auf eine bloße Nichtbefolgung der Verfassung zurückführt, sondern in einer Reihe von gesetzlichen Regelungen begründet sieht, die die Teilhabe des Senates an den horizontalen und vertikalen Machtstrukturen von vornherein begrenzt, in: *Marván Ignacio*, Reflexiones sobre Federalismo y sistema político en México, en: Política y gobierno, Vol. IV, N. 1 Mexiko 1997, S. 37

auf 2,0% absenkte und die Anzahl der Minderheitenabgeordneten von 20 auf 25 heraufsetzte. Ihren entscheidenden Augenblick erreichten die Reformen schließlich mit der Reform von 1977, in der ein Mischsystem, demzufolge die Mehrheit der Abgeordneten direkt gewählt wurde, verabschiedet wurde und *en passant* die Macht der Abgeordnetenkammer gegenüber der anderen gesetzgebenden Kammer gestärkt wurde, indem ihr die ausschließliche Befugnis zugesprochen wurde, die Rechnungslegung des Haushaltsjahrs zu überprüfen. Der Senat – in der Vergangenheit ein wesentlicher Garant für die Stabilität des bestehenden Regierungssystems (den Fortbestand der Macht der PRI)<sup>77</sup> – wurde im Unterschied zur Abgeordnetenkammer bislang noch von dem institutionellem Wandel abgekoppelt. Während sich die Abgeordnetenkammer dem Pluralismus öffnete, blieb der Senat ein beschaulicher Zufluchtsort für die politische Klasse der PRI. Der behäbige Ablauf seiner Routine erfuhr lediglich zwei wenig substantielle Änderungen: das Mindestalter für die Kandidatur für ein Senatsmandat wurde auf 25 Jahre herabgesetzt und des weiteren wurde ihm das Recht zugeteilt, die Außenpolitik der Regierung zu analysieren. Die neue Situation gab jedoch den Anstoß zu einer Debatte über Zuständigkeiten des Senats im Bereich der Haushaltsausgaben des Bundes, seiner Einbeziehung in die Zustimmung zur Ernennung der Minister, der Regelung seiner Mitwirkung bei der Gestaltung der Außenpolitik und die Einführung einer möglichen direkten Wiederwahl seiner Mitglieder.

---

<sup>77</sup> In Zeiten der Dominanz der Partei der Institutionellen Revolution (PRI) im Kongress, das heißt bis 1997 bestand kein Interesse an einem professionellen Stab im Kongress, als ausreichend wurde eine rein technisch ausgerichtete Parlamentsbürokratie betrachtet, um den verwaltungsmäßig einwandfreien Ablauf des Gesetzgebungsprozesses sicherzustellen und zu dokumentieren. Gesetzesentwürfe wurden von der Regierung an das Parlament häufig bereits mit einem „Formulierungsentwurf“ für die Entscheidung des für die Bearbeitung zuständigen Kongressausschusses eingereicht. So wurde beispielsweise der NAFTA-Vertrag im Senat gerade 10 Minuten diskutiert und dann bei einer Gegenstimme angenommen. Beratungs-Verwaltungsstellen im Kongress waren vor allem Patronageposten für die PRI-Abgeordneten, denen von der Kongressverwaltung persönliche „Berater“ zur Verfügung gestellt wurden. Durch das Fehlen eines professionellen Beraterstabs wurde vor allem die Opposition zur regierenden PRI in ihrer Funktion der Kontrolle des Gesetzgebungsprozesses und des Regierungshandelns eingeschränkt. Vgl. dazu *Lujambio, Alonso, Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, Mexiko 1995, S. 208 ff.

## **Fünftes Kapitel: Die Zusammensetzung, die Organisation und die Arbeitsweise der zweiten Kammer**

### § 14 Der deutsche Bundesrat

#### I. Zusammensetzung

In Art. 51 des Grundgesetzes ist die Mitgliedschaft im Bundesrat klar geregelt: „Der Bundesrat besteht aus den Mitgliedern der Regierungen der Länder, die sie bestellen und abberufen“. Damit entscheiden allein die Landesregierungen, wer Mitglied des Bundesrates ist. Sie können nur ihre Mitglieder entsenden. Die Mitgliedschaft in der Landesregierung wird von den jeweiligen Landesverfassungen bestimmt (dazu gehören in der Regel der Regierungschef und die Ressortminister, in einigen Ländern aber auch die Staatssekretäre). Die Mitgliedschaft im Bundesrat erlischt mit dem Ausscheiden aus der Landesregierung.<sup>1</sup>

Die Bestellung und Abberufung der Bundesratsmitglieder durch die Landesregierung (in einigen Bundesländern wirken auch die Landesparlamente mit) vermittelt eine indirekte demokratische Legitimation, die politisch insoweit direkt ist, als die Landtagswahlen zu indirekten Bundesratswahlen geworden sind. Denn die Motivation der Wähler für die Landesparlamente wird auch stets von der Intention bestimmt, auf die Politik des Bundes Einfluss zu nehmen, sei es dass die Wähler durch ihre Entscheidung die Bundesregierung oder Bundestagsopposition jeweils stärken oder schwächen wollen.<sup>2</sup>

Für die konkrete Zusammensetzung des Bundesrates ist ohne politische Bedeutung, welche Regierungsmitglieder das Land im Bundesrat vertreten und wie viel Landesvertreter jeweils an den Sitzungen des Bundesrates teilnehmen. In der Regel sind die Regierungschefs und die Leiter der sog. klassischen Ressorts „geborene Mitglieder“ des Bundesrates, und alle übrigen Kabinettsmitglieder fungieren als Stellvertreter. Nach Art. 51 Abs. 3 Satz 2 GG können die Stimmen eines Landes nur einheitlich und nur durch anwesende Mitglieder oder deren Vertreter abgegeben werden. Deshalb werden sämtliche Stimmen eines Landes nur von einem Mitglied abgegeben, dem sog.

---

<sup>1</sup> Münch, Ursula / Meerwaldt, Kerstin, Rolle des Bundesrates im politischen System, In: Föderalismus in Deutschland, Informationen zur politischen Bildung Nr. 275, Bonn 2002, S. 25

<sup>2</sup> Uwe, Andersen / Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 4. Auflage, Bonn 2000, S. 35f.



„Stimmführer“.<sup>3</sup> Über die einheitliche Stimmführung entscheidet jeweils die Landesregierung einige Tage vor der Bundesratssitzung. Nur in Ausnahmefällen kann der „Stimmführer“ kurzfristig relativ selbständig entscheiden.<sup>4</sup>

Das „abgeschwächte Bundesratsmodell“ hat zur Folge, dass die Verteilung der Stimmzahl der Länder im Bundesrat von einem Kompromiss bestimmt worden ist. Es wurde ein Mittelweg zwischen dem Senatsmodell (sog. arithmetisches Prinzip) und dem geometrischen Prinzip gewählt. Die Neuverteilung der Stimmen wurde im Zusammenhang mit dem deutschen Einigungsprozess diskutiert, so dass daraus eine Erhöhung der Stimmzahl für die großen Bundesländer resultierte. Seit der deutschen Einheit verteilen sich die Stimmen wie folgt: Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen je 6 Stimmen, Hessen 5, Berlin, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen je 4 Stimmen, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland je 3 Stimmen; Gesamtzahl: 69 Stimmen.<sup>5</sup>

## II. Wahlsystem und Wahlen

Bundesrats-Wahlen gibt es nicht. Der Bundesrat kennt daher anders als der Bundestag keine Wahlperioden. Er ist verfassungsrechtlich gesehen ein „permanentes Bundesorgan“, das sich auf Grund der Landtagswahlen von Zeit zu Zeit erneuert. Die wichtigste verfassungsrechtliche Folgerung aus diesem Umstand ist, dass es bei ihm keine Diskontinuitätsprobleme geben kann.<sup>6</sup>

Die Wahlen zum Landesparlament haben dadurch stets auch eine bundespolitische Bedeutung. Schon in den 50er Jahren hieß es z. B.: „Deine Wahl im Hessenstaat zählt im Bonner Bundesrat“. Die Wähler entscheiden zwar in erster Linie über die Zusammensetzung des Landtages und darüber, wer im Lande regieren soll; indirekt wird damit aber zugleich festgelegt, wer im Bundesrat Sitz und Stimme erhält, denn die Mehrheit im Landesparlament bestimmt die Landesregierung, die ihrerseits die

---

<sup>3</sup> Zur Zeit gibt es eine Diskussion darüber, vgl. z. B. der Fall Brandenburg, dazu BverfG, 2BvF 1/02 vom 18.12.2002, Absatz-Nr. (1 – 180).

<sup>4</sup> AaO, S. 36

<sup>5</sup> Quelle: Statistisches Bundesamt, Stand: 30.09.2002

<sup>6</sup> Herzog, Zusammensetzung und Verfahren des Bundesrates, aaO, S. 509

Bundesratsmitglieder aus ihrer Mitte bestellt. So erhält der Bundesrat auch seine demokratische Legitimation; denn seine Zusammensetzung ist durch Wahlen, durch den Willen des Volkes bestimmt. Die Staatsgewalt, die er ausübt, geht vom Volke aus.<sup>7</sup>

### III. Organisation

Die Organisation des Bundesrates, seine Organe und Einrichtungen und deren Befugnisse sind teils im IV. Abschnitt des Grundgesetzes, teils in der Geschäftsordnung des Bundesrates geregelt. Die Geschäftsordnung ist mit insgesamt 60 Paragraphen sehr knapp gehalten und enthält Regelungen, die verhältnismäßig wenig detailliert sind. Daher gibt es im Bundesrat auch manche auf Übung und Tradition beruhende Praxis. Immer wieder treten aber auch neue verfahrensrechtliche Fragen auf, die dann im Wege der Rechtsinterpretation beantwortet werden müssen.<sup>8</sup>

#### 1. Plenum

Das Plenum ist die Vollversammlung des Bundesrates. Der Bundesrat wird als Plenum in öffentlichen Sitzungen tätig, das seine Entscheidungen nach Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GG mit absoluter Mehrheit treffen muss.<sup>9</sup>

Dem Bundesratsplenum gehören jeweils so viele Mitglieder eines Landes an, wie das Land Stimmen hat. Zur Stimmabgabe für die Entscheidungen ist es aber nicht wichtig, ob das Land in der vollen Stimmenzahl im Plenum vertreten ist. Denn nach Art. 51 Abs. 3 Satz 2 GG können die Stimmen eines Landes nur einheitlich und nur durch anwesende Mitglieder oder deren Vertreter abgegeben werden. Ein Splitting der Stimmen ist nicht möglich bzw. macht diese ungültig. Deshalb werden in der Praxis alle Stimmen eines Landes von je einem Mitglied abgegeben, dem „Stimmführer“.<sup>10</sup>

Jede Landesregierung entscheidet bereits im Vorfeld über ihr Abstimmungsverfahren im Bundesrat. In den Ländern mit Koalitionsregierungen müssen sich die Partner also einigen. Inzwischen ist es gängige Praxis, die Regeln für eine solche Einigung vor der

---

<sup>7</sup> Vgl. *Reuter*, aaO, S. 17f.; auch *Ziller/Oschatz*, aaO, S. 61

<sup>8</sup> *Ziller/Oschatz*, aaO, S. 60

<sup>9</sup> Absolute Mehrheit bei 35 Stimmen und die manchmal notwendige Zweidrittelmehrheit bei 46 Stimmen.

<sup>10</sup> *Münch/Meerwaldt*, aaO, S. 26

Regierungsbildung auszuhandeln und in Koalitionsverträgen festzuhalten. So genannte Bundesratsklauseln können auch Vorkehrungen für den Fall treffen, dass es den Koalitionspartnern nicht gelingt, zu einer gemeinsamen Haltung zu kommen. Ein derartiger Dissens droht häufig in solchen Länderkoalitionen, in denen eine Partei im Bund an der Regierung beteiligt ist, während die andere dort die Opposition stellt. Normalerweise enthält sich das Bundesland dann im Bundesrat der Stimme. Da der Bundesrat seine Beschlüsse mit mindestens der Mehrheit seiner Stimmen fasst, wirken Stimmenhaltungen *de facto* wie eine Ablehnung des Beschlusses durch das Land.<sup>11</sup>

Das Plenum des Bundesrates tagt regelmäßig am Freitag in Abständen von etwa drei Wochen. Die Mitglieder nehmen im Plenarsaal des Bundesrates in sechzehn Sitzblöcken Platz. Fraktionen gibt es nicht.<sup>12</sup> Am Ende der Sitzung beruft der Präsident die nächste Bundesratssitzung formell ein. Auf Verlangen eines Landes oder der Bundesregierung muss der Bundesrat zusammentreten.

## 2. Präsident und Präsidium

Das Grundgesetz bestimmt, dass der Bundesrat seinen Präsidenten wählt, und zwar jeweils auf ein Jahr (Art. 52 Abs. 1).

Nach der Geschäftsordnung des Bundesrates kann nur ein Mitglied des Bundesrates zum Präsidenten gewählt werden. Gewählt ist, wer die Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigt.<sup>13</sup>

Der Turnus beginnt mit dem Regierungschef des Landes mit den meisten Einwohnern.<sup>14</sup> Mit der turnusmäßigen Berufung wollte man die Wahl des Bundesratspräsidenten von politischen Erwägungen frei halten; diese Wahl sollte dem Streit der Länder und der Parteien entzogen werden. Andererseits ist eine besondere „Auslese“ hier nicht erforderlich, da der Regierungschef eines Landes wohl immer auch dazu qualifiziert ist, die Aufgaben des Bundesratspräsidenten wahrzunehmen. Die Gleichbehandlung aller Länder – auch der kleineren – hat sicher manches für sich. Auf der anderen Seite

---

<sup>11</sup> AaO, S. 27

<sup>12</sup> Reuter, aaO, S. 26

<sup>13</sup> § 5 Geschäftsordnung des Bundesrates (GOBR)

<sup>14</sup> Zur Zeit ist Dr. Wolfgang Böhmer, Ministerpräsident von Sachsen-Anhalt, der Präsident des Bundesrates.

unterbricht der jährliche Wechsel im Präsidium des Bundesrates aber jedes Mal die Kontinuität der Amtsführung. Es ist schon angeregt worden, die Amtszeit durch Wiederwahl auf zwei Jahre zu verlängern. Dieser Vorschlag hat bei den Ländern jedoch wenig Resonanz gefunden.<sup>15</sup>

Die Hauptaufgabe des Präsidenten liegt in der Einberufung und Leitung der Plenarsitzungen des Bundesrates. Er vertritt die Bundesrepublik Deutschland rechtlich in Normen allen Angelegenheiten des Bundesrates. Dem Bundesratspräsidenten stehen drei Vizepräsidenten zur Seite, die ihn bei der Erfüllung seiner Aufgaben beraten und im Verhinderungsfall vertreten.<sup>16</sup>

Der Bundesratspräsident ist oberste Dienstbehörde der Bundesratsbeamten. Das „Sekretariat des Bundesrates“ mit etwa 180 Bediensteten hat vor allem die Aufgabe, die Vorbereitung und Durchführung der Plenar- und Ausschusssitzungen zu unterstützen. Es steht unter Leitung des Direktors des Bundesrates und gliedert sich in: Büros der Ausschüsse, Parlamentsdienst; Presse, Information, Eingaben; Dokumentation; Verwaltung; Stenographischer Dienst; Bauplanung; Informationstechnik; Präsidialbüro; Grundsatzangelegenheiten und Parlamentsrecht.

Dem Präsidenten des Bundesrates weist das Grundgesetz außerdem eine besonders verantwortungsvolle Aufgabe außerhalb des Bundesrates zu:

„Die Befugnisse des Bundespräsidenten werden im Falle seiner Verhinderung oder bei vorzeitiger Erledigung des Amtes durch den Präsidenten des Bundesrates wahrgenommen“ (Art. 57 GG).

Insbesondere bei Auslandsaufenthalten und Urlaubsabwesenheit des Bundespräsidenten sind Vertretungen notwendig. Sache des Bundesratspräsidenten ist es dann zum Beispiel, Gesetze auszufertigen, Beglaubigungsschreiben ausländischer Botschafter entgegenzunehmen sowie Beamte zu ernennen und zu entlassen.

Protokollarisch wird der Bundesratspräsident wegen dieser Vertreterfunktion oft als „Nr. 2“ nach dem Bundespräsidenten angesehen. Eine verbindliche Festlegung der protokollarischen Platzordnung gibt es jedoch in der Bundesrepublik Deutschland nicht. Deshalb ist offen, wie die höchsten Repräsentanten der Verfassungsorgane Bundesrat, Deutscher Bundestag, Bundesregierung und Bundesverfassungsgericht nach dem protokollarisch unstrittig höchsten Repräsentanten, dem Bundespräsidenten, rangieren.

---

<sup>15</sup> Ziller/Oschatz, aaO, S. 66

<sup>16</sup> Vgl. Herzog, Zusammensetzung und Verfahren des Bundesrates, aaO, S. 511

Der Präsident und die drei Vizepräsidenten bilden zusammen das Präsidium des Bundesrates, das insbesondere über die inneren Angelegenheiten des Bundesrates, einschließlich der Haushaltsaufstellung, entscheidet (§ 8 Abs. 1, Abs. 2 GOBR). Nach § 10 GOBR hat der Bundesrat ferner zwei Schriftführer zu wählen, die allerdings nicht aus dem Kreise der Regierungschefs genommen werden. Die Schriftführer gehören nicht dem Präsidium an; eine dem Vorstand des Bundestages entsprechende Einrichtung gibt es beim Bundesrat nicht.<sup>17</sup>

### 3. Der Ständige Beirat

Ein Unterorgan, das es bei anderen Verfassungen in dieser Form nicht gibt, ist der in § 9 GOBR eingehend geregelte Ständige Beirat, der aus den Bevollmächtigten der Länder beim Bund besteht.<sup>18</sup> Er nimmt insbesondere zwei Aufgaben wahr: Einmal berät und unterstützt er den Präsidenten bei Vorbereitung der Bundesratssitzungen und der Verwaltungsentscheidungen. Insofern erfüllt er zumindest bei politisch weniger brisanten Angelegenheiten die Funktionen eines Ältestenrates, den es beim Bundesrat nicht gibt; in politisch hochbrisanten Fragen wird die Vorbereitungsarbeit meist in der sogenannten Vorbesprechung von den Regierungschefs selbst geleistet. Außerdem wirkt der Ständige Beirat an der laufenden Verbindung und gegenseitigen Information von Bundesrat und Bundesregierung mit. Diesem Zweck dient insbesondere die Teilnahme eines Vertreters der Bundesregierung, der vor allem über die jeweiligen Beschlüsse der Bundesregierung informiert.<sup>19</sup> Der Direktor des Bundesrates nimmt an den Sitzungen des Ständigen Beirates ebenfalls teil, so dass der Informationsfluss auch in dieser Richtung sichergestellt ist.

### 4. Die Ausschüsse

Das Herzstück der parlamentarischen Tätigkeit ist die Arbeit in den Ausschüssen. Jede Vorlage, gleichgültig, ob sie von der Bundesregierung, vom Bundestag oder von einem Land kommt, wird zuerst einmal in den Ausschüssen beraten. Fachlich versierte

---

<sup>17</sup> Herzog, Zusammensetzung und Verfahren des Bundesrates, aaO, S. 512

<sup>18</sup> Zu diesem Amt insbesondere Heinz Laufer / Jutta Wirth, Die Landesvertretungen in der Bundesrepublik Deutschland, 1974, S. 45 ff., 179 ff.

<sup>19</sup> Vgl. Ziller/Oschatz, aaO, S. 68

Landesminister oder in ihrem Auftrag handelnde Bedienstete aus den Länderministerien prüfen sie auf „Herz und Nieren“.<sup>20</sup>

Jedes Land entsendet in jeden Ausschuss ein Mitglied und besitzt dort eine Stimme. Der Bundesrat hat 16 Ausschüsse. Die Aufgabenverteilung entspricht im Wesentlichen der Zuständigkeitsverteilung der Bundesministerien. Auf diese Weise steht dem Sachverstand der Bundesregierung der des Bundesrates bzw. der der Länder unmittelbar gegenüber.

In den Ausschüssen für Auswärtige Angelegenheiten und für Verteidigung sind die Länder in der Regel durch die Regierungschefs vertreten; sie werden deshalb als „politische Ausschüsse“ bezeichnet. In die Fachausschüsse, wie zum Beispiel jene für Wirtschaft oder Finanzen, entsenden sie dagegen ihren zuständigen Minister. Alle Ausschussmitglieder können sich durch „Beauftragte“, das sind fachkundige Ministerialbeamte oder-angestellte, vertreten lassen. Davon wird insbesondere in Fachausschüssen häufig Gebrauch gemacht. Manche Ausschüsse tagen sogar fast immer in „Beamtenbesetzung“. Die „Beauftragten“ können während der Sitzung wechseln, so dass dann bei jedem einzelnen Tagesordnungspunkt die entsprechenden Experten der Länder beteiligt sind: im Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zum Beispiel die Spezialisten für Bodenschutz, Wasserwirtschaft, Schutz vor gefährlichen Stoffen, Sicherheit kerntechnischer Einrichtungen, Abfallentsorgung oder Immissionsschutz.<sup>21</sup>

Gerade in diesen Ausschüssen, die natürlich nicht „unpolitisch“ sind, geht es weniger um spektakuläre Dinge als um praktische Detailarbeit. Hier werden die Vorlagen bis ins letzte Detail beraten; hier können die Länder die Gesetzgebung des Bundes und die Vorschriften der Europäischen Union mitgestalten, kontrollieren und verbessern. Der gute Ruf, den die Arbeit der Bundesratsausschüsse hat, ist begründet in dem handfesten Fachwissen, das in den Ausschüssen versammelt ist, und in den Erfahrungen, die die Landesexekutive beim Gesetzesvollzug durch Bürger- und Aufgabennähe ständig sammelt.

In den Ausschüssen vollzieht sich auch ein Teil des ständigen Dialogs zwischen Bund und Ländern. Denn Bundeskanzler und Bundesminister haben das Recht – und auf Verlangen des Bundesrates die Pflicht –, an den Ausschusssitzungen (wie auch an den

---

<sup>20</sup> Reuter, aaO, S. 28

<sup>21</sup> Aao, S. 29

Plenarsitzungen) teilzunehmen. Sie müssen jederzeit gehört werden. An den Beratungen können auch „Beauftragte der Bundesregierung“, also Bedienstete aus den Bundesministerien, teilnehmen. So sitzen sich in den Ausschusssälen des Bundesrates die jeweiligen Experten der Bundesexecutive und Länderexecutive gegenüber. Die Sitzungen der Ausschüsse sind nicht öffentlich, weil eine offene und freimütige Aussprache Diskretion braucht und auch vertrauliche Dinge erörtert werden.

Der Bundesrat hat derzeit folgende Ausschüsse:<sup>22</sup> 1. Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten; 2. Ausschuss für Verteidigung; 3. Agrarausschuss; 4. Ausschuss für Arbeit und Sozialpolitik; 5. Ausschuss für Fragen der Europäischen Union; 6. Ausschuss für Familie und Senioren; 7. Finanzausschuss; 8. Ausschuss für Frauen und Jugend; 9. Gesundheitsausschuss; 10. Ausschuss für Innere Angelegenheiten; 11. Ausschuss für Kulturfragen; 12. Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung; 13. Rechtsausschuss; 14. Ausschuss für Naturschutz und Reaktorsicherheit; 15. Ausschuss für Verkehr und Post; und 16. Wirtschaftsausschuss.

## 5. Sekretariat und Direktor

Dass auch der Bundesrat einer gewissen bürokratischen Infrastruktur bedarf, versteht sich von selbst. Diese „Bundesratsverwaltung“, die selbstverständlich wesentlich kleiner als die Bundestages ist, wird von § 14 Abs. 1 GOBR als das Sekretariat des Bundesrates bezeichnet, „dem alle Bediensteten des Bundesrates angehören“. An der Spitze steht der Direktor des Bundesrates, der die laufenden Leitungsfunktionen wahrnimmt und dem Bundesratspräsidenten in jeder Beziehung zuarbeitet (§ 14 Abs. 2 GOBR). Entscheidend ist ferner, dass jedem Ausschuss ein im höheren Dienst stehender beamteter Ausschusssekretär zur Seite steht.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> § 11 Abs. I GOBR.

<sup>23</sup> *Herzog*, Zusammensetzung und Verfahren des Bundesrates, aaO, S. 514; *Münch/Meerwaldt*, aaO, S.26 f.

## 6. Die Europakammer

Beschlüsse, die Rechtswirkungen nach außen entfalten sollen, müssen von der Vollversammlung des Bundesrates gefasst werden. Davon gibt es eine Ausnahme: Nach Artikel 52 Abs. 3a des Grundgesetzes kann der Bundesrat für Angelegenheiten der Europäischen Union eine Europakammer bilden, deren Beschlüsse als Beschlüsse des Bundesrates gelten. Sie berät eilbedürftige und vertrauliche Vorlagen, die Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, insbesondere Rechtsetzungsvorhaben, betreffen. Die Europakammer hat bisher jedoch nur selten getagt. Sie wird nur tätig, wenn der Präsident des Bundesrates sie ausdrücklich einschaltet. Es sollen Sondersitzungen des Bundesrates vermieden werden. Die Verhandlungen der Europakammer sind öffentlich; bei vertraulichen Beratungsgegenständen kann die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden. Jedes Land entsendet nur ein Regierungsmitglied, in der Regel seinen Bevollmächtigten beim Bund, in die Kammer. Es hat dort aber ebenso viele Stimmen wie im Plenum. Die Europakammer ist also ein verkleinerter Bundesrat für Sonderfälle.<sup>24</sup>

## IV. Die Mitglieder

Mitglieder des Bundesrates sind nach Art 51 Abs. 1 GG, wie schon ausgeführt, nicht die Bundesländer, sondern die einzelnen Mitglieder der Landesregierungen. Dabei ist zwischen ordentlichen und stellvertretenden Mitgliedern des Bundesrates zu unterscheiden.

Mitglieder des Bundesrates können nur Ministerpräsidenten und Minister der Bundesländer bzw. die Bürgermeister und Senatoren der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sein. Wenn Staatssekretäre im Landeskabinett Sitz und Stimme haben, dann können auch sie dem Bundesrat angehören. Die Mitgliedschaft wird durch Beschluss der Landesregierung begründet; sie endet automatisch mit dem Ausscheiden aus der Regierung oder wenn die Landesregierung die Abberufung beschließt.

Alle Mitglieder des Bundesrates haben also eine Doppelfunktion wahrzunehmen. Sie üben ein Landesamt und zugleich ein Bundesamt aus; sie sind Landespolitiker und

---

<sup>24</sup> Reuter, aaO, S. 27f.



Bundespolitiker. Die Bundesratsmitglieder sind so in eine umfassende politische Verantwortung gestellt. Sie können bei ihren landespolitischen Aktivitäten die bundespolitischen Auswirkungen nicht übergehen, und sie spüren die Folgen ihrer Bundespolitik unmittelbar in ihrem Landesministerium.<sup>25</sup>

Da jedes Land seine Stimmen im Bundesrat einheitlich abgeben muss, sind die einzelnen Mitglieder insoweit nicht frei. Die Mitgliedschaft im Bundesrat ist also kein „freies Mandat“, aber auch kein „imperatives Mandat“. Die Bundesratsmitglieder handeln nach einer einheitlichen, im Kabinett gemeinsam erarbeiteten Grundlinie. Sie vertreten ihr Land.

#### 1. Die stellvertretenden Mitglieder

Die Mitglieder des Bundesrates können durch andere Mitglieder der Regierung ihres Landes vertreten werden. Regelmäßig werden daher die Minister (und Staatssekretäre, soweit sie Mitglieder von Landesregierung sind), die nicht schon ordentliche Mitglieder sind, zu stellvertretenden bestellt. Die Geschäftsordnung des Bundesrates behandelt Mitglieder und stellvertretende Mitglieder gleich (§ 46 GOBR).

#### 2. Der Status der Bundesratsmitglieder

Ein Status der Bundesratsmitglieder besteht angesichts der Tatsache, dass sie diese Stellung stets nur „im Nebenamt“ ausüben, nur in bescheidenen Ansätzen. Indemnität, Immunität und Zeugnisverweigerungsrecht (Art. 46, 47 GG) gibt es für sie – in dieser Eigenschaft – nicht.

Die Unvereinbarkeit (Inkompatibilität)<sup>26</sup> der Mitgliedschaft im Bundesrat in Verhältnis zu anderen Ämtern ist weder im Bundes- noch im Landesverfassungsrecht speziell im Hinblick auf diese Rechtsstellung geregelt. Sie ergibt sich vielmehr zunächst einmal aus den landesrechtlich für Regierungsmitglieder geltenden Unvereinbarkeitsbestimmungen.

---

<sup>25</sup> AaO, S. 19

<sup>26</sup> Vgl., *Stern, Klaus*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland II, 1980, S. 161; *Lauffer, Heinz*, Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, 1977, S. 73

## V. Die Arbeitsweise

Es gibt Tage, da bleibt es still im Bundesrat. Während im Bundestag die Türen nicht zur Ruhe kommen, scheint der Bundesrat Pause zu machen. Doch dieses Bild täuscht. Zwei Faktoren prägen den Arbeitsstil im Bundesrat und unterscheiden ihn von dem anderer gesetzgebender Körperschaften: die Doppelfunktion seiner Mitglieder und die Fristen, die den wichtigsten Entscheidungen gesetzt sind. Die Bundesratsarbeit wird deshalb zu einem großen Teil nicht an seinem Sitz, sondern in den Länderhauptstädten geleistet, und sie steht unter permanentem Zeitdruck.

Die Beratungsfristen für Gesetze sind mit sechs Wochen (in bestimmten Fällen drei oder neuen Wochen) im ersten Durchgang, drei Wochen im zweiten Durchgang und zwei Wochen für Einsprüche sehr kurz und zwingen den Bundesrat in einen strapaziösen Arbeitsrhythmus. Diesen Zeitdruck hat auch die Verfassungsänderung von 1994 nicht behoben, sondern für den ersten Durchgang nur etwas abgemildert. Die Neun-Wochen-Frist für Stellungnahmen wurde neu eingeführt. Sie gilt bei Vorlagen zur Änderung des Grundgesetzes und zur Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union oder zwischenstaatliche Einrichtungen. Außerdem kann der Bundesrat die Verlängerung von sechs auf neun Wochen aus „wichtigem Grunde“ verlangen, insbesondere mit Rücksicht auf den Umfang einer Vorlage.<sup>27</sup>

Die Plenarsitzungstermine werden unter Berücksichtigung der Sitzungswochen des Bundestages für jedes Kalenderjahr im voraus festgelegt. Im Abstand von drei Wochen finden etwa 13 Sitzungen jährlich statt. Die Bundesregierung leitet dem Bundesrat ihre Vorlagen sechs Wochen (in den von der Verfassung bestimmten Ausnahmefällen drei oder neun Wochen) vor diesem Termine zu. Vom Bundestag kommen die Vorlagen drei Wochen vorher. Alle Vorlagen werden unverzüglich den betroffenen Ausschüssen zugewiesen. Möglichst noch am Tage des Eingangs werden sie gedruckt und den Mitgliedern zugeleitet. Zwei Wochen vor der Plenarsitzung müssen die Ausschüsse ihre Beratung abgeschlossen haben. Zu ihrer Vorbereitung stehen daher bei den Gesetzentwürfen der Bundesregierung nur drei Wochen (in den genannten

---

<sup>27</sup> Vgl. Münch/Meerwaldt, aaO, S. 14

Ausnahmefällen weniger als eine Woche bzw. sechs Wochen) und bei den Gesetzesbeschlüssen des Bundestages weniger als eine Woche zur Verfügung.<sup>28</sup>

## § 15 Der amerikanische Senat

### I. Zusammensetzung

Die US-Verfassung legt in Artikel I, Abschnitt 3 fest, dass der Senat sich aus zwei Senatoren aus jedem Einzelstaat zusammensetzt. Nach anfänglich 26 Senatoren aus den 13 Gründerstaaten zählt die Kammer seit der Aufnahme Alaskas und Hawais als 49. und 50. Bundesstaaten (1959) heute 100 Mitglieder. Eine weitere Erhöhung gilt zumindest für die nächsten Jahre als unwahrscheinlich. Allenfalls aussichtreichster Kandidat für die Aufnahme in die Union ist das assoziierte Puerto Rico, dessen Bevölkerung aber erst im November 1998 für die Beibehaltung des Status quo<sup>29</sup> votierte und damit einen Antrag auf den Beitritt ablehnte. Bemühungen um die Anerkennung als Bundesstaat gibt es zudem in der Hauptstadt Washington, D. C. Der *District of Columbia* untersteht der direkten Jurisdiktion des US-Kongresses und ist ebenso wie Puerto Rico, American Samoa, Guam und die Virgin Islands nur im Repräsentantenhaus durch einen Delegierten vertreten, der allerdings kein Stimmrecht hat. Ebenfalls ohne Stimmrecht ist der Vizepräsident als Vorsitzender des Senats, es sei denn, es ergibt sich ein Abstimmungsstimm, bei dem ihm dann die entscheidende Stimme zukommt (Art. I, Abschn. 3 US-Verf.). Die *ex officio* Senatsangehörigkeit des Vizepräsidenten ist im übrigen die einzige Ausnahme vom Inkompatibilitätsgebot, d. h. dem Verbot der Zugehörigkeit zu mehr als einer der Regierungsgewalten, im präsidentiellen System der USA. Bei Abwesenheit des Vizepräsidenten hat der Präsident pro tempore den Vorsitz im Senat. Er wird zu Beginn jeder Legislaturperiode gewählt und ist üblicherweise der dienstälteste Senator der Mehrheitspartei.

---

<sup>28</sup> Reuter, aaO, S. 32

<sup>29</sup> Puertoricaner genießen ebenso wie die Einwohner der anderen assoziierten Territorien das amerikanische Staatsbürgerrecht, unterliegen aber beispielsweise nicht der Bundessteuergesetzgebung.

## II. Wahlsystem und Wahlen

Die quasi-aristokratische Rolle, die dem Senat zgedacht war, kommt auch darin zum Ausdruck, dass die Senatoren ursprünglich von den Staatenlegislativen gewählt wurden.<sup>30</sup> Die Regelung des Art. I, Abschn. 3 ist aber 1913 durch den 17. Verfassungszusatz geändert worden. Nunmehr werden auch die Senatoren direkt durch das Volk in den Gliedstaaten gewählt.<sup>31</sup>

Der Senatswahlkreis entspricht geographisch dem Einzelstaat. Es gilt das Mehrheitsprinzip (*plurality vote*), d. h. gewählt ist, wer die meisten Stimmen auf sich vereint. Die Amtszeit der Senatoren beträgt sechs Jahre und beginnt, mit der Ausnahme von Nachwahlen, jeweils am 3. Januar nach der Hauptwahl. Senatswahlen finden alle zwei Jahre statt, wobei jeweils nur ein Drittel der Sitze zur Wahl ansteht.

Jeder Senatssitz ist also durch die Zugehörigkeit zu einer Gruppe klassifiziert. Wird ein Senatssitz durch Rücktritt oder Ableben frei, so bestimmt der Gouverneur des entsprechenden Staates einen Nachfolger.<sup>32</sup> Ein auf diese Art ernannter Senator muss sich spätestens nach zwei Jahren zur Wahl (*special election*) stellen und kann dann für die Zeit gewählt werden, die dem Sitz gemäß seiner Gruppenklassifizierung entspricht.<sup>33</sup>

Im ungünstigsten Fall muss er also nach weiteren zwei Jahren nochmals zur Wahl antreten, um dann für sechs Jahre gewählt zu sein. Die Wahlen zum US-Senat finden, wie die zur Präsidentschaft und zum Repräsentantenhaus, jeweils am ersten Dienstag nach dem ersten Montag im November in Jahren mit gerader Jahreszahl statt. Zum Zeitpunkt der Wahl muss ein Senator mindestens 30 Jahre alt sein, mindestens neun Jahre die amerikanische Staatsbürgerschaft besitzen und Einwohner des Staates sein, in dem er sich zur Wahl stellt (Art. I, Abschn. 3 US-Verf.). Eine Person gilt als Einwohner eines Staates, wenn sie dort als Wähler registriert ist. Die meisten Einzelstaaten sehen zur möglichen Wahlregistrierung eine Frist von 20 bis 30 Tagen vor,<sup>34</sup> die seit Wohnsitznahme in diesem Bundesstaat verstrichen sein muss. Generell kann jedoch von

---

<sup>30</sup> Brugger, Winfried, Einführung in das öffentliche Recht der USA, München/Frankfurt 2001, S. 34

<sup>31</sup> Aao, S. 35

<sup>32</sup> Die Ernennung von Interimssenatoren ist durch einzelstaatliches Gesetz geregelt. In 49 Staaten wird dieses Recht dem Gouverneur zuerkannt. Die Verfassung Arizonas dagegen verlangt eine sofortige *special election*, um die Vakanz zu füllen, Coleman/Neale/Cantor, The Election Process in the United States, CRS Report for Congress, Washington 1995

<sup>33</sup> In diesem Fall kann es eintreten, dass zwei Senatoren in einem Einzelstaat zur Wahl stehen: Der eine für die volle Amtszeit von sechs Jahren, der andere je nach Gruppenklassifizierung für zwei bzw. vier Jahre.

<sup>34</sup> Riescher/Ruß/Hass, aaO, S. 29

der Chancenlosigkeit eines Kandidaten gesprochen werden, wenn er nicht eine längere Zeit in dem entsprechenden Staat seinen Wohnsitz hat.

Eine Kandidatur für den Senat bedarf für die Bewerber neben der Erfüllung der genannten rechtlichen Kriterien strategischen Organisationstalents und vor allem ausreichend finanzieller Mittel,<sup>35</sup> um schließlich von Erfolg gekrönt zu werden. Gegen einen Amtsinhaber zu kandidieren, ist statistisch gesehen nicht angeraten: in den letzten fünfzig Jahren lag die durchschnittliche Wiederwahlquote von Amtsinhabern (*incumbency rate*) bei 78,9 Prozent.

Bessere Chancen bieten sich dagegen bei den sogenannten *open seat contest*, bei denen der Amtsinhaber nicht wieder antritt. Solche frei werdenden Sitze sind daher zumeist am stärksten umkämpft. Die Kandidaten rekrutieren sich in der überwiegenden Zahl aus politischen Ämtern: so waren 1998 von den acht neu gewählten Senatoren vier ehemalige Abgeordnete des Repräsentantenhauses und zwei ehemalige Gouverneure.<sup>36</sup>

Bevor die Kandidaten jedoch überhaupt zur Hauptwahl (*general election*) antreten können, müssen sie sich zunächst in den parteiinternen<sup>37</sup> Vorwahlen (*primaries*) durchsetzen.

Die einzelstaatliche Parteiorganisation spielt bei der Nominierung nur noch in den seltensten Fällen eine Rolle und ist bei den heute auf den Kandidaten zentrierten Wahlkämpfen (*candidate centered campaigns*) auf reine Wahlhelferfunktion begrenzt. Auf diese Unterstützung sind die Kandidaten allerdings immer noch angewiesen.<sup>38</sup>

Der bereits erwähnte *incumbency advantage* liegt in der hohen Wahrscheinlichkeit der Wiederwahl.<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> Der Senat ist oft auch als *millionaires' club* bezeichnet worden, und tatsächlich erfüllen einige der Senatoren diesen Tatbestand, *Vile, John*, A Companion to the United States Constitution and its Amendments, 1997; Nach Broder waren 1996 wenigstens 28 Senatoren Millionäre. Das Jahreseinkommen eines Senators beträgt zur Zeit US-\$ 136.700 und wird durch einen gesetzlich festgelegten Schlüssel von Legislaturperiode zu Legislaturperiode angepasst. Der 27. Zusatzartikel der US-Verfassung verbietet das Inkrafttreten einer Erhöhung während der laufenden Legislaturperiode. *Broder, David*, Outdated Rules Make Senate a Rich Man's Club, in: International Herald Tribune, 17. Januar 1996, S. 9

<sup>36</sup> *Riescher/Ruß/Hass*, aaO, S. 29

<sup>37</sup> Unter „parteiinternen“ ist hierbei nicht ein Ausleseverfahren im Sinne streng organisierter Nominierungsparteitage nach deutschem Muster zu verstehen. Vielmehr können sich registrierte Wähler relativ zwanglos zur Vorwahl bei einer Partei eintragen lassen. Die Vorwahlen zum Senat werden auf einzelstaatlicher Ebene zwei bis drei Monate vor der Hauptwahl durchgeführt.

<sup>38</sup> *Maisel, Sandy /Gibson, Cary /Ivry, Elisabeth*, The Continuing Importance of the Rules of the Game: Subpresidential Nominations in 1994 and 1996, in: *Maisel, Sandy* (Hrsg.), The Parties Respond. Changes in American Parties and Campaigns, 3. A., Boulder, 1998, S. 158-167

<sup>39</sup> *Herrnson, Paul*, Congressional Elections. Campaigning at Home and in Washington, Washington, D. C. 1995, S. 205 f.

### III. Organisation

#### 1. Das Plenum

Das Plenum des Senates setzt sich aus 100 Senatoren zusammen. Dazu kommt der Vizepräsident, als Senatspräsident, der allerdings nur bei Stimmgleichheit Stimmrecht im Senat hat. Das Plenum soll mittels der Expertise der Ausschüsse fundierte Entscheidungen treffen können. Insofern wird von den Ausschüssen verlangt, mögliche Reaktionen der Kammer zu antizipieren und mehrheitsfähige Vorlagen zu erstellen.

Das Selbstorganisationsrecht des Senates basiert generell auf Art. I, Abschn. 5 der US-Verfassung, wo auch die wenigen, die Geschäftsordnung einschränkenden, Vorschriften zu finden sind. Demnach ist der Senat nur beschlussfähig, wenn die Mehrheit seiner Mitglieder anwesend ist. Eine Minderheit kann unter Androhung von Strafen das Erscheinen der anderen Mitglieder erzwingen, und eine Vertagung des Senates von mehr als drei Tagen kann nur mit der Zustimmung des Repräsentantenhauses erfolgen.

Der Geschäftsordnung des Senates (*standing rules of the Senate*) liegen Prinzipien zugrunde, die ihn als die „mäßige“ Kammer in fundamentaler Weise charakterisieren. Diese sind zum einen die Betonung der Rechte und Handlungsmöglichkeiten des einzelnen Senators, zum anderen die Garantie ausführlicher Debatten und das Abwägen möglichst aller Aspekte einer Gesetzesvorlage bis zur endgültigen Abstimmung. Die Entscheidungsfindung des Senates ist also dadurch bestimmt, dass die Mehrheit traditionell das Recht einzelner Mitglieder bzw. der Minderheit respektiert, ihre Argumente in aller Länge vorzutragen und zu versuchen, die Majorität von deren Richtigkeit zu überzeugen. Die formalen Regeln bringen damit zum Ausdruck, dass eine simple, automatische Mehrheitsentscheidung nicht notwendigerweise in vernünftige und dauerhafte Gesetze mündet. Sie bergen allerdings zugleich die Gefahr der Blockade wichtiger Gesetzesvorhaben, weshalb der Senat in solchem Fall als konservative Institution bezeichnet werden kann, die den Erhalt des Status quo begünstigt.<sup>40</sup> Ihren stärksten Ausdruck finden die formalen Senatsregeln und damit auch die Rechte des

---

<sup>40</sup> Bach, Stanley, Senate Floor Procedure: A Summary, CRS (*Congressional Research Service*) Report for Congress, 1997, S. 1-2

einzelnen Senators in der Möglichkeit des *filibuster*,<sup>41</sup> die informalen Prozeduren werden am ehesten in den *unanimous consent agreements* deutlich.

## 2. Die Ausschüsse

Wichtigste Aufgabe des Senates ist die Gesetzgebung und daraus folgend auch die Bearbeitung, Veränderung oder gar Blockierung vorgebrachter Gesetzesvorlagen. Diese Aufgabe verlagert sich innerhalb des Senates in die Ausschüsse, vor allem die *Standing Committees*, die Ständigen Ausschüsse und Unterausschüsse, in denen die Volksvertreter ihre wichtigste Tätigkeit ausführen. Nach der Geschäftsordnung gibt es im Senat zur Zeit 16 ständige Ausschüsse: 1. Agriculture, Nutrition, and Forestry; 2. Appropriations; 3. Armed Services; 4. Banking, Housing, and Urban Affairs; 5. Budget; 6. Commerce, Science, and Transportation; 7. Energy and Natural Resources; 8. Environment and Public Works; 9. Finance; 10. Foreign Relations, 11. Governmental Affairs; 12. Judiciary; 13. Labor and Human Resources; 14. Rules and Administration; 15. Small Business; 16. Veterans' Affairs.<sup>42</sup>

Die Ausschüsse sind wiederum in insgesamt 68 Unterausschüsse gegliedert. Ebenso wie die Anzahl der Unterausschüsse variiert auch die Zahl der Ausschussmitglieder je nach der Bedeutung des Fachausschusses. Die Mitgliederzahl liegt zwischen 12 (*Veterans' affairs*) und 28 (*Appropriations*) pro Ausschuss. Kein Senator darf mehr als zwei ständigen Ausschüssen bzw. deren zwei bis drei Unterausschüssen angehören sowie mehr als einen Vorsitz eines Ausschusses und eines Unterausschusses innehaben (*Rule XXI*).

Ausschüsse und deren Besetzung lassen sich aus verschiedenen Blickrichtungen analytisch ordnen.<sup>43</sup> Die interessendominierte Perspektive (*distributive committees perspective*) lenkt das Hauptaugenmerk darauf, ob die Senatoren Ausschüssen angehören, die ihren Spezialgebieten gerecht werden und in denen sie die Interessen ihres Wahlkreises in besonderer Weise vertreten können.

---

<sup>41</sup> Das Wort *filibuster* bedeutet soviel wie Dauerreden.

<sup>42</sup> Neben diesen ständigen Ausschüssen gibt es noch Sonderausschüsse (*Select* oder *Special Committees*), deren Rolle für die Betrachtung des Senates hinsichtlich seiner Kompetenzen und Stellung im System von unterordneter Bedeutung ist.

<sup>43</sup> *Deering, Christopher / Smith, Steven, Committees in Congress, 3. A., Washington, D. C. 1997, S. 2-5*

### 3. Die Fraktionen

Fraktionen „spielen im Entscheidungsprozeß über inhaltliche Fragen der Politik als Kollektiv eine untergeordnete Rolle“. <sup>44</sup> Bei den Demokraten nennen sich die Fraktionen *Caucus*, bei den Republikanern *Conference*.

Fraktionen geben Parteimitgliedern lediglich die Möglichkeit, über anstehende Fragen zu diskutieren und zumindest innerhalb der Fraktion einen Konsens zu finden. Aber ganz im Gegensatz zum parlamentarischen Regierungssystem herrscht in den USA nur geringe Fraktionsdisziplin, die die Abgeordneten zu einheitlichen Entscheidungen veranlassen würde. In den Vereinigten Staaten ist die Bedeutung einer bestimmten Partei für die Karriere eines Abgeordneten weit weniger wichtig als zum Beispiel in der Bundesrepublik, Fraktionskohäsion spielt nur eine geringe Rolle. In Mexiko spielt die Bedeutung der jeweiligen Partei eine große Rolle. <sup>45</sup>

Einen gewissen Fraktionszusammenhalt versuchte man dadurch zu erlangen, dass die Fraktionen über Fragen der Besetzungen der verschiedenen Ausschüsse entscheiden können. Hier herrscht aber das Prinzip der Seniorität, sprich, die Mitglieder des Senates, die diesem schon am längsten angehören, erhalten Vorrang bei der Verteilung. Ausschussvorsitzender wird derjenige Abgeordnete der Mehrheitsfraktion, der dem Ausschuss bereits am längsten angehört.

Dies führt nicht selten dazu, dass wichtige Ausschüsse oft mit Politikern besetzt werden, deren Politik sehr gegensätzlich zu der des jeweiligen Präsidenten ist. Weiterhin folgt aus dem Senioritätsprinzip auch, dass in den Ausschüssen beider Kammern Abgeordnete bzw. Senatoren dominieren, die aus weniger umstrittenen Wahlkreisen stammen (wie es z. B. lange Zeit die fast in der Hand der Demokratischen Partei befindlichen Südstaaten waren) und die somit einen unverhältnismäßig großen Einfluss auf die amerikanische Politik ausüben können. <sup>46</sup>

Das Fehlen einer wirksamen Fraktionsdisziplin und der hohe Grad der Aufsplitterung des Senates in die verschiedenen Ausschüsse soll durch eine Übung, die sogenannte

---

<sup>44</sup> Vgl. Hübner, E., Das politische System der USA, 3. A. München 1993, S. 210

<sup>45</sup> Zum Beispiel, Camp, Roderic, beschreibt den Senat als „*museum for political hasbeens, a reward to those at the end of their careers or currently out of favor of a top executive post*“, Mexico's Legislature: Missing the Democratic Lockstep, in: Close, David (Hg.), Legislatures and the New Democracies in Latin America, Boulder/London 1995, S. 18 f.

<sup>46</sup> Scheuch, E. K., USA ein maroder Gigant?, Originalausgabe, S. 272 f.



*Courtesy*,<sup>47</sup> welche den Senat zu Rücksichtnahme, Kooperationswillen und Kompromissbereitschaft diszipliniert, ausgeglichen werden.

#### IV. Die Mitglieder

Die Voraussetzungen für die Wählbarkeit zum Kongress sind im ersten Artikel der Bundesverfassung geregelt. Hiernach müssen Senatoren mindestens 30 Jahre alt sein. Weitere *constitutional qualifications* sind die US-Staatsbürgerschaft, die Senatoren seit mindestens 9 Jahren besitzen müssen, sowie die für die Mitglieder beider Kammern geltende Vorschrift, zum Zeitpunkt der Wahl ihren Wohnsitz in dem Staat zu haben, in dem sie gewählt worden sind. Die Verfassung schreibt ferner vor, dass niemand dem Kongress angehören darf, der im Bereich der Exekutive oder Judikative ein Amt innehat (Inkompatibilitätsgebot).<sup>48</sup>

Alle Senatsmitglieder müssen sich vor Aufnahme ihrer Parlamentstätigkeit „durch Eid oder Gelöbnis“ zur Beachtung der Verfassung verpflichten (Art. VI Abs. 3 US-Verfassung). Sie erhalten ein Entgelt (1990: Senatoren 98400 US-\$) sowie eine *allowance* zum Bestreiten der sich aus ihrer Mandatstätigkeit ergeben Büro-, Personal- und Reisekosten.<sup>49</sup>

Alle Senatoren besitzen die Immunität und haben im Senat das Recht der freien Rede: die angelsächsische Version des freien Mandats (Art. I Abschn. 6 US-Verfassung).

#### V. Die Arbeitsweise

Zu Beginn einer Legislaturperiode wählt jede der beiden Senatsparteien ihren Parteiführer (*majority and minority leader*), dessen erste Aufgabe es ist, die Verteilung der Ausschusssitze auszuhandeln. Die Zahl der Ausschusssitze, die jeder Partei zukommen, entspricht dabei prozentual dem Anteil der Partei an der Gesamtzahl der

---

<sup>47</sup> Hübner, aaO, 215

<sup>48</sup> Steffani, Winfried, Der Kongress, in: Jäger/Welz, Regierungssystem der USA, München Wien 1995, S. 114

<sup>49</sup> Ornstein, Norman / Mann, Thomas / Malbin, Michael, Vital Statistics on Congress 1990-1991, Washington, D.C. (CQ Press) 1992, S. 136 ff.

Senatssitze, wobei die Mehrheitspartei auch in jedem Ausschuss die Mehrheit sowie den Vorsitzenden stellt. Die Besetzung der Ausschüsse wird dann in beiden Parteien von Parteikommissionen<sup>50</sup> (*Committee on Committees* und *Democratic Steering Committee*) vorgenommen, denen die Präferenzen der einzelnen Senatoren vorliegen. Wenngleich versucht wird, diesen Wünschen nachzukommen, so spielt doch die Seniorität eines Senators und jahrelang aufgebaute Expertise eine nicht unbedeutende Rolle, weshalb erstmals gewählte Senatoren bei der Vergabe der Ausschussbesetzungen durch die Parteiführer regelmäßig weniger gewichtige Funktionen zugewiesen bekommen als ihre dienstälteren Kollegen.

Die von den Kommissionen ausgearbeiteten Vorschläge werden schließlich der jeweiligen Senatspartei (*Republican* und *Democratic Conference*) zur Abstimmung vorgelegt.<sup>51</sup>

Die begehrtesten Ausschüsse sind die, in denen sich die verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Senates am deutlichsten widerspiegeln und deren öffentliche Wahrnehmung am größten ist. Dies sind insbesondere die Haushaltsausschüsse (*Committee on Appropriations* und *Committee on Finance*) und der Auswärtige Ausschuss (*Committee on Foreign Relations*). Letzterer verdankt seine herausragende Stellung zum einen der Tatsache, dass über ihn die meisten Nominierung Anhörungen (Außenminister und sämtliche Botschafter) laufen und zum anderen, weil er bei der Ausarbeitung von internationalen Verträgen der erste und zentrale Ansprechpartner des Präsidenten ist. Ernst Fraenkel kam gar zu dem Schluss, dass der „Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses des Senats (...) einer der politisch führenden Männer der Welt (ist)“ und spielte damit neben der besonderen Stellung dieses Ausschusses auch auf die Machtposition der Ausschussvorsitzenden generell an.<sup>52</sup>

Eine Disziplinierung und Einbindung der Ausschussvorsitzenden sowie der Senatoren generell erfolgt durch die Partei und die institutionellen Anforderungen an den Senat. Beide Senatsparteien haben *Policy Committees* eingerichtet, die programmatische Grundsätze herausarbeiten und so eine gewisse einheitliche Parteilinie herstellen sollen. Neben den Parteiführern sind es insbesondere die *party whips* („Einpeitscher“), die in

---

<sup>50</sup> GOP steht für *Grand Old Party* und ist das allgemein benutzte Kürzel der Republikanischen Partei.

<sup>51</sup> *Vincent, Carol Hardy*, Committee Assignment Process in the U.S. Senate, CRS Report for Congress, 1996, S. 3-12

<sup>52</sup> *Fraenkel, Ernst*, Das amerikanische Regierungssystem. Eine politologische Analyse, 2. A., Opladen 1962, S. 156.

wichtigen Fragen für ein geschlossenes Abstimmungsverfahren sorgen. Ein Druckmittel kann dabei auch der Grad der Unterstützung durch die *Campaign Committees* bei der nächsten Wahl sein. Auch die institutionelle Aufgabe des Senates zur Gesetzgebung zwingt die Senatoren zur Einordnung.<sup>53</sup>

## § 16 Der mexikanische Senat

### I. Die Zusammensetzung

Gemäß Art. 56 der mexikanischen Bundesverfassung „setzt sich der Senat aus 128 Senatoren zusammen“.<sup>54</sup> Von diesen werden in jedem der 31 Gliedstaaten und dem Bundesdistrikt je zwei Senatoren in relativer Mehrheitswahl gewählt, und zusätzlich wird je ein Senatsmandat der zweitstärksten Partei zuerkannt. Zu diesem Zweck reichen die politischen Parteien eine Liste mit zwei Kandidatenaufstellungen ein. Das Senatorenamt der zweitstärksten Partei wird der Kandidatenaufstellung derjenigen politischen Partei zuerkannt, die als solche den zweitgrößten Stimmenanteil im betreffenden Gliedstaat erreicht hat.<sup>55</sup>

Durch die 1996 verabschiedete Verfassungsreform<sup>56</sup> wurde ein zusätzlicher Absatz mit dem Wortlaut eingefügt: „die verbleibenden 32 Senatoren werden mittels eines Listensystems in einem einzigen nationalen *plurinominalen* Wahlbezirk nach dem Grundsatz der proportionalen Repräsentation gewählt“.<sup>57</sup>

Besagte Verfassungsreform, die nunmehr vier Senatoren pro Gliedstaat vorsieht, bedeutete einen wichtigen demokratischen Impuls für die Demokratisierung des Senats, da fortan in dieser Kammer die Senatsmitglieder der verschiedenen, auf Bundesebene vertretenen, Parteien miteinander konkurrierten; dies nicht nur hinsichtlich der relativen Mehrheit, sondern auch dahingehend, dass der Kandidat der zweitstärksten Partei diese politische Repräsentation wahrnehmen konnte.<sup>58</sup>

---

<sup>53</sup> Vincent, aaO, S. 12

<sup>54</sup> Bundesgesetzblatt, 03.11.1993

<sup>55</sup> Art. 56 Mexikanische Verfassung

<sup>56</sup> Bundesgesetzblatt, 22.08.1996

<sup>57</sup> Art. 56 Mexikanische Verfassung

<sup>58</sup> *Burgoa*, Derecho Constitucional, aaO, S. 703

## II. Wahlsystem und Wahlen

Wie bereits dargelegt wurde, werden von der Gesamtzahl der Senatoren zwei pro Einzelstaat nach dem Prinzip der relativen Mehrheitswahl gewählt, ein weiteres Senatorenamt wird der zweitstärksten Partei eines jeden Gliedstaates und des Bundesdistrikts zuerkannt, d. h. derjenigen Partei, die im betreffenden Gliedstaat den zweithöchsten Stimmenanteil erreicht hat.<sup>59</sup>

Die Anzahl von 32 Gliedstaaten ergibt sich aus 31 Bundesstaaten zuzüglich des Bundesdistrikts. Werden in jedem einzelnen dieser Gliedstaaten zwei Senatoren nach dem Prinzip der relativen Mehrheitswahl derjenigen Partei zugesprochen, die in ihrem jeweiligen Wahlbezirk den größten Stimmenanteil auf sich vereinigen konnte, so folgt nach dieser Formel eine Anzahl von 64 (32 mal 2) Senatoren.

Zu diesen kommt ein Senatsmandat pro Gliedstaat, das der Partei mit dem zweithöchsten Stimmenanteil zugesprochen wird. Zu den bereits ermittelten 64 kommen weitere 32 Senatoren hinzu, womit bis zu diesem Moment 96 Senatsmandate vergeben sind. Die verbleibenden 32 Senatoren werden nach dem Grundsatz der proportionalen Repräsentation mittels eines Listensystems in einem einheitlichen nationalen *plurinominalen* Wahlbezirk gewählt.

Ferner gilt: „für jeden ordentlichen Senator wird ein Stellvertreter gewählt.“<sup>60</sup> Artikel 60 der mexikanischen Verfassung legt hinsichtlich der Wahl der Senatoren fest: „Der nach Art. 41 Abschn. III vorgesehene Organismus der vorliegenden Verfassung erklärt in Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten und Senatoren eines jeden einzelnen der *uninominalen* Wahlbezirke und eines jeden Gliedstaates. Weiter heißt es: „die Entscheidung über die Gültigkeitserklärung, die Ausstellung der Ernennungsurkunden und die Zuteilung der Senatoren kann vor den regionalen Kammern des Wahlgerichts der rechtsprechenden Gewalt des Bundes (*Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*) in Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen angefochten werden.“

---

<sup>59</sup> Vgl. *García Villa, Antonio*, El Senado Mexicano, Estructura y Funciones, in: Revista Parlamentaria del Senado de la República, Mexiko 2000, S. 43

<sup>60</sup> Art. 57 Mexikanische Verfassung

### III. Organisation

#### 1. Organe

##### 1.1. Das Plenum

Das Plenum ist die Versammlung der Senatsmitglieder, sofern die Mehrheit der Senatoren anwesend ist und das zur Beschlussfähigkeit erforderliche Quorum erreicht ist.<sup>61</sup>

Dem Plenum gebührt das letzte Wort in der Beratung und der Verabschiedung von Gesetzesvorhaben sowie bei den Vorschlägen, die den Senatsausschüssen zur Prüfung vorgelegt werden.

##### 1.2. Das Präsidium

Dem Präsidium obliegt die Leitung der Sitzungen des Plenums der Senatskammer. Es gewährleistet die Durchführung von Debatten, Diskussionen und Abstimmungen; das Präsidium ist damit betraut, sicherzustellen, dass die gesetzgeberische Arbeit innerhalb des gesetzlichen Rahmens verläuft. Seine Arbeit muss insofern von Unparteilichkeit, Toleranz und Achtung vor den Senatoren geprägt sein.

Das Präsidium wird vom Plenum gewählt und setzt sich aus acht Senatoren zusammen: dem Präsidenten, drei Vizepräsidenten, deren Amtsdauer ein Jahr mit der Möglichkeit der Wiederwahl beträgt, und vier Sekretären. Es handelt sich um eine Instanz nach dem Kollegialprinzip, die ihre Entscheidungen auf der Grundlage des Konsenses trifft, und die ihrerseits nach dem Prinzip der absoluten Mehrheit entscheiden kann.

Zu den Aufgaben des Präsidiums des Senats zählt unter anderem: die Erarbeitung und Umsetzung der Tagesordnung sowie eine deutliche Unterscheidung der Angelegenheiten, die der Abstimmung auch durch andere Instanzen bedürfen. Es beachtet dabei die Vorschläge des Komitees für politische Koordination. Ferner entscheidet es über die Zuteilung von Personal, materiellen und finanziellen Ressourcen sowie über die den Fraktionen zur Verfügung gestellten Räumlichkeiten. Das Präsidium erarbeitet und

---

<sup>61</sup> Art. 63 Mexikanische Verfassung

schlägt dem Plenum diejenigen Verordnungen vor, die die Organisation der Generalsekretariate, der Finanzkasse und des *Servicio Civil de Carrera* regeln; darüber hinaus ruft es die verwaltungstechnischen Einheiten ins Leben, derer die Kammer für ihre Arbeit bedarf.

Der Präsident des Präsidiums seinerseits ist der Präsident der Kammer und ihr Vertreter vor dem Gesetz. Er sitzt den Debatten und den Abstimmungen des Plenums vor und entscheidet über die Erledigung der anstehenden Angelegenheiten. Ferner stellt er sicher, dass die Gutachten, Parlamentsbeschlüsse, Anträge und Mitteilungen die formalen Erfordernisse einhalten. Ihm obliegt die Ernennung der Kommissionen der *Courtoisie*, um den Anforderungen des Protokolls zu genügen. Er leitet das Zusammenwirken des Senats mit der anderen Kammer, den übrigen föderalen Gewalten und den Gewalten der Gliedstaaten und benennt den Repräsentanten des Senats vor internationalen Foren. Der Präsident sorgt für eine objektive und ausgewogene Verbreitung der Information in den Massenmedien, legt dem Plenum den Jahreshaushaltsentwurf für die Ausgaben der Kammer vor und ernennt schließlich die Bediensteten der Kammer.

### 1.3. Das Komitee für politische Koordination

In dieser Instanz werden politische Willenserklärungen und Konvergenzen für eine reibungslose gesetzgeberische Arbeit angestoßen. An dem Komitee für politische Koordination nehmen die Fraktionsvorsitzenden teil.

Zu den Aufgaben des Komitees für politische Koordination gehört unter anderem: das Vorbringen von abgestimmten Vorschlägen, Initiativen oder Protokollen, die dem Plenum zur Abstimmung vorgelegt werden müssen. Es legt außerdem dem Plenum abstimmungsreife Vorschläge, Stellungnahmen und Erklärungen der Kammer vor, die eine bestimmte politische Position enthalten und schlägt dem Präsidium die Zusammensetzung der Kommissionen und der Führungsgremien einer jeden Kommission sowie die zum Ständigen Ausschuss gehörigen Senatoren vor. Sie erarbeitet das legislative Programm für jede Sitzungsperiode, den Zeitplan für die Arbeiten sowie die Tagesordnungspunkte und schlägt dem Präsidium die Senatoren vor, die den Delegationen bei internationalen Zusammenkünften angehören sollen. Schließlich schlägt das Komitee dem Plenum den Namen des Revisoren vor.

Der Präsident des Komitees für politische Koordination übernimmt die Erarbeitung von Vorschlägen für die Vereinfachung der gesetzgeberischen täglichen Arbeit und wacht über die Einhaltung entsprechender Übereinkünfte durch das Komitee. Innerhalb seiner Zuständigkeiten vertritt er das Komitee nach außen; außerdem ernennt er den Koordinator (*Secretario Técnico*) des Komitees.

## 2. Die Ausschüsse

Um ihre gesetzgeberische Arbeit leisten zu können, verfügt die Senatskammer über Ausschüsse.

Dabei handelt es sich um Gruppierungen von Senatoren, die im Auftrag des Plenums umfassend und detailliert die entsprechenden Angelegenheiten prüfen, um die Arbeiten, Berichte und Gutachten vorzubereiten, die der Versammlung als Grundlage für eine endgültige Entscheidung dienen. Diese Gruppierungen setzen sich je nach der Stärke der jeweiligen Fraktion im Parlament aus bis zu fünfzehn Mitgliedern zusammen und besitzen einen Präsidenten und zwei Sekretäre.

Es gibt verschiedene Arten von Ausschüssen:

Ordentliche Ausschüsse (*comisiones ordinarias*) analysieren die Initiativen für Gesetze und Dekrete, die ihnen vorgelegt werden, und geben hierzu, wie auch für ressortspezifische oder ihrem Zuständigkeitsbereich unterliegende Angelegenheiten, Gutachten ab. Ausschüsse zur Rechtsprechung (*comisiones jurisdiccionales*) intervenieren im Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen in Haftungsverfahren gegen öffentliche Bedienstete; Untersuchungsausschüsse werden geschaffen zur Untersuchung der Arbeitsweise dezentraler Organismen des Bundes und Unternehmen, an denen die Regierung Beteiligungen hält. Gemäß der Bundesverfassung und der Gesetze werden Ausschüsse ins Leben gerufen, die sich ausschließlich mit denjenigen Belangen befassen, zu deren Bearbeitung sie geschaffen wurden, oder die ein bestimmtes Ziel verfolgen. Ferner besteht die Möglichkeit der Bildung gemeinsamer Ausschüsse mit der Beteiligung beider Kammern des Bundeskongresses. Diese widmen sich Belangen, die ein gemeinsames Interesse darstellen.

Die Ausschüsse treten in der Regel einmal wöchentlich zusammen; an den Sitzungen nehmen die ihnen angehörenden Senatoren teil.

Innerhalb der ordentlichen Ausschüsse finden sich einige wenige mit besonderen Merkmalen:

- Die Funktion des Ausschusses für Geschäftsordnungen und parlamentarische Gebräuche (*Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias*) besteht in der Vorbereitung von Gesetzesvorhaben und in der Erarbeitung von Vorschlägen zur Normierung der Aktivitäten der Kammer.
- Über das Präsidium legt der Verwaltungsausschuss (*Comisión de Administración*) dem Plenum den Etat zur Deckung der Diäten der Senatoren, der Gehälter der Angestellten, der Zuwendungen für die Fraktionen und anderer Ausgaben der Kammer zur Abstimmung vor.

Der Ausschuss für Rechtsprechung ist mit den Funktionen in Zusammenhang mit den Aufgaben betraut, die das Ausführungsgesetz zu Titel IV der Bundesverfassung hinsichtlich der Amtsanklage vorsieht.

Der Senat der Republik besitzt derzeit folgende 46 Ausschüsse:

Verwaltung, Land- und Viehwirtschaft, Grenzfragen, Angelegenheiten indigener Ethnien, Bibliotheken und Verlagswesen, Wissenschaft und Technologie, Handel und Wirtschaftsförderung, Kommunikation und Verkehrswesen, Eintracht und Befriedung des Bundesstaates Chiapas, Nationale Verteidigung, Menschenrechte, Regionale Entwicklung, ländliche Entwicklung, soziale Entwicklung, Bundesdistrikt, Bildung und Kultus, Energie, Chancengleichheit und Gleichberechtigung, legislative Untersuchungen, legislative Untersuchungen I, legislative Untersuchungen II, Föderalismus und Entwicklung der Kommunen, Förderung der Wirtschaft, Verwaltung der Einzelstaaten, Wirtschaft und öffentliche Kredite, Renten und Pensionen, Rechtsprechung, Gerechtigkeit, Jugend und Sport, Marine, Verleihung der „*Medalla Belisario Domínguez*“, Umwelt, natürliche Ressourcen und Fischerei, Verfassungsfragen, Ressourcen der Wasserwirtschaft, Agrarreform, Geschäftsordnungen und parlamentarische Gebräuche, auswärtige Beziehungen, auswärtigen Beziehungen: Nordamerika, auswärtige Beziehungen: Lateinamerika und Karibik, auswärtige Beziehungen: Asien-Pazifik, auswärtige Beziehungen: Europa und Afrika, auswärtige Beziehungen: internationale Organisationen, auswärtige Beziehungen: internationale Nichtregierungsorganisationen, Gesundheit und soziale Sicherheit, Arbeit und Sozialfürsorge, Tourismus sowie Wohnungsbau. Ferner gibt es zwei weitere Ausschüsse: 1. einen bikameralen Ausschuss für das Bibliothekswesen des Bundeskongresses sowie



2. einen Sonderausschuss für die Behandlung und die Verfolgung der Ermittlungen der Ermordung des Rechtsanwalts Luis Donaldo Colosio Murrieta.

### 3. Die Fraktionen

Die Fraktionen sind der Ausdruck der im Senat vertretenen ideologischen Strömungen; in ihnen kommen Abgeordnete der gleichen politischen Bindung zusammen. Eine Fraktion benötigt zu ihrer Bildung ein Minimum von fünf Senatoren.<sup>62</sup> Jede Gruppe benennt einen Koordinator, der den Willen der Gruppe vertritt, mit Sitz und Stimme an dem Komitee für politische Koordination teilnimmt und die erforderlichen Vereinbarungen und Willenserklärungen gegenüber dem Präsidium des Senats vorbringt.

Zur ihrer Bildung legt eine jede Fraktion ein Dokument vor, in dem die Grundlagen ihrer Arbeitsweise niedergelegt sind. Derzeit verfügt der Senat über fünf Fraktionen: die Fraktion Partei der Institutionellen Revolution PRI (*Partido Revolucionario Institucional*): 60 Sitze; Nationale Aktionspartei PAN (*Partido Acción Nacional*): 46 Sitze; Partei der Demokratischen Revolution PRD (*Partido de la Revolución Democrática*): 15 Sitze; Grün-Ökologische Partei PVEM (*Partido Verde Ecologista de México*): 5 Sitze; Partei der Arbeit PT (*Partido del Trabajo*): 1 Sitz und Konvergenz für die Demokratie CD (*Convergencia para la Democracia*): 1 Sitz.

Der Koordinator der Fraktion ist für sämtliche Zwecke ihr Repräsentant; in dieser Funktion obliegt ihm die Aufgabe, für die Abgabe sämtlicher Willenserklärungen zu sorgen, die für die Wahl der Präsidiumsmitglieder erforderlich sind. Er ist mit Sitz und Stimme im Komitee für politische Koordination vertreten und kommt in den Genuss der Vorrechte, die die Geschäftsordnung des mexikanischen Kongresses (*Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*) beider Kammern den Fraktionen verleiht.

---

<sup>62</sup> Gemäß § 12 Geschäftsordnung des mexikanischen Kongresses (*Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*).

## IV. Die Mitglieder

### 1. Wahlvoraussetzungen für das Senatoren

Die Voraussetzungen für das Senatorenamt sind in Art. 58 der mexikanischen Verfassung niedergelegt; hierzu zählen unter anderem:

- die mexikanische Staatsbürgerschaft von Geburt an und die Ausübung der damit verbundenen Rechte,
- Mindestalter von 25 Jahren am Wahltag,
- der Betreffende muss aus dem Bundesstaat stammen, in dem die Wahl stattfindet, oder muss seit mindestens sechs Monaten dort tatsächlich als Einwohner leben,
- der Betreffende darf ab einem Zeitraum von 90 Tagen vor dem Wahltag keinen aktiven Dienst bei den Bundesstreitkräften leisten, noch einen höheren Grad bei der Polizei oder der Landpolizei (*gendarmería rural*) in dem fraglichen Wahlbezirk innehaben,
- er darf kein Amt als Minister oder Staatssekretär ausüben oder als Richter des Obersten Gerichtshofes der Nation tätig sein, es sei denn, er legt in erstgenanntem Fall neunzig Tage vor der Wahl, im Falle der Richter zwei Jahre vor der Wahl, endgültig sein Amt nieder. Die Minister der Bundesstaaten, die Verfassungsrichter des Bundes, die übrigen Richter des Bundes oder des betreffenden Bundesstaates können sich in ihren jeweiligen Gliedstaaten nicht zur Wahl stellen, es sei denn, sie haben ihre Ämter spätestens neunzig Tage vor der Wahl niedergelegt,
- der Betreffende darf kein Amt in einer religiösen Gemeinschaft ausüben.

### 2. Die Stellung der Mitglieder

Die Verfassung erklärt in Art. 61 die Indemnität und Immunität der Senatoren mit dem Ziel, die Unabhängigkeit des Senats und die Freiheit der Meinungsäußerung seiner Mitglieder sicherzustellen. Diese werden zusammengefasst als „*fueros*“ (Sonderrechte) bezeichnet und dienen dazu, die Senatoren vor möglichen Sanktionen zu schützen, die die Ausübung ihres Senatorenamtes beeinträchtigen könnten.

Um ihre Funktionen in angemessener Weise wahrnehmen zu können, genießen die Senatoren parlamentarische Immunität: die Abgeordneten können während der Dauer

ihres Mandats nicht wegen eines Delikts, das ihnen angelastet werden könnte, strafrechtlich verfolgt werden. Allerdings kann die Abgeordnetenversammlung zuvor die so genannte „*declaración de procedencia*“ (Aufhebung der Immunität) beschließen. Diese führt zu einer gesetzlichen Bestimmung, durch die der betreffende Abgeordnete oder Senator seines Amtes enthoben wird, damit er vor Gericht gestellt oder bestraft werden kann.

Die Abgeordneten und Senatoren genießen nach der Bundesverfassung Indemnität für Äußerungen, die sie in Zusammenhang mit der Ausübung ihres Amtes tätigen und können hierfür ebenso wenig gerügt werden.

Die Verfassung bestimmt in Art. 62: „Während der Dauer ihres Mandats können Abgeordnete oder ordentliche Senatoren keinen anderen Auftrag oder eine andere Beschäftigung des Bundes oder ihres Bundesstaates wahrnehmen, von denen die sie Diäten beziehen, ohne dass es hierzu der Freistellung durch die jeweilige Kammer bedarf. Ihre Repräsentationsfunktionen enden durch die Freistellung, solange sie ihrer neuen Beschäftigung nachgehen. Die gleiche Regel findet Anwendung auf Abgeordnete oder stellvertretende Senatoren, sofern sie ihr Amt ausüben. Zuwiderhandlungen gegen diese Bestimmung werden mit dem Verlust der Stellung als Abgeordneter oder Senator geahndet.

Art. 63 Abs. 2 bestimmt: „Es wird ferner verfügt, dass diejenigen Abgeordneten oder Senatoren, die ohne triftigen Grund oder ohne vorherige Zustimmung des Präsidenten ihrer jeweiligen Kammer, mit der diese als informiert gilt, an zehn aufeinanderfolgenden Tagen der Kammer fernbleiben, bis zum Ende der laufenden Sitzungsperiode auf ihr Amt verzichten. An ihrer Stelle werden ihre Stellvertreter ins Amt berufen.“

Art. 64 verfügt: „Diejenigen Abgeordneten oder Senatoren, die ohne triftigen Grund oder Erlaubnis des Präsidenten der jeweiligen Kammer einer Sitzung fernbleiben, haben keinen Anspruch auf die Diäten des Tages ihres Fernbleibens.

### 3. Die Unmöglichkeit der direkten Wiederwahl der Senatoren<sup>63</sup>

Die mexikanische Verfassung enthält in Art. 59 folgende Bestimmung: „Die Senatoren und Abgeordneten des Bundeskongresses können sich für die unmittelbar folgende Legislaturperiode nicht zur Wiederwahl stellen. Die stellvertretenden Senatoren und Abgeordneten können sich für die unmittelbare folgende Legislaturperiode ordentlich zur Wahl stellen, sofern sie ihr Amt nicht ausgeübt haben. Abgeordnete und Senatoren können jedoch nicht für die unmittelbar folgende Legislaturperiode als Stellvertreter gewählt werden.“ Eine Wiederwahl für die jeweils übernächste Legislaturperiode ist jedoch möglich.

Das bedeutet, dass die Senatoren – hier allerdings wie die Abgeordneten – nicht direkt wiedergewählt werden können. Dieses Prinzip wurde 1933 in die Verfassung eingeführt, um die Macht des Präsidenten gegenüber dem Kongress zu stärken. In Zeiten der Einparteiendominanz war das Verbot der direkten Wiederwahl<sup>64</sup> durchaus ein Element gegen die Verkrustung politischer Strukturen und zur Förderung der Elitenzirkulation, seit der demokratischen Öffnung des politischen Systems erschwert es eine Stärkung des Kongresses als Kontrollorgan gegenüber der Exekutive.<sup>65</sup>

### V. Die Arbeitsweise

Um seine gesetzgeberische Arbeit in angemessener Weise leisten zu können, besteht die Organisationsstruktur des Senats aus verschiedenen Instanzen, wie „Regierungsorganen“ (Präsidium und Komitee für politische Koordination), Arbeitsorganen, wie den Ausschüssen, sowie politischen, der Gesetzgebung des Kongresses unterworfenen Organen, wie den parlamentarischen Fraktionen. Eine jede dieser Instanzen leistet ihren

---

<sup>63</sup> Zur Bedeutung und historischen Begründung der Nichtwiederwahlklausel – vor allem bei Präsidentschaftswahlen – in Lateinamerika siehe *Nohlen, Dieter*, *La reelección* (1998). Grundlegend zum Thema „*terms limits*“ bei Abgeordneten: *Carey, John*, *Term Limits and Legislative Representation*, Cambridge (1996)

<sup>64</sup> Vgl. *Lujambio, Alonso*, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México 1995, S. 175

<sup>65</sup> AaO, S. 178

Beitrag zum (theoretisch) reibungslosen Funktionieren der Arbeit des Senats und zur Gestaltung und Debatte der Gesetzesvorhaben, die eventuell zu Gesetzen werden.<sup>66</sup>

Die herrschende Meinung der mexikanischen Politologie geht davon aus, dass dem Senat im Gesetzgebungsprozess und im Prozess der öffentlichen Entscheidungsfindung lediglich eine untergeordnete Rolle zukommt. Eine empirische Betrachtung ihrer Funktion bei der Einbringung, Änderung und Verabschiedung von Gesetzen legt den Schluss eines vergleichsweise größeren Einflusses der Abgeordnetenversammlung nahe. Eine Untersuchung des Zeitraums von 1979 bis 1982 kommt zu dem Ergebnis, dass von „164 Gesetzesinitiativen und Dekreten, die von der Zentralregierung auf den Weg gebracht wurden, lediglich 32 dem Senat vorgelegt wurden, die übrigen 132 wurden zunächst in der Abgeordnetenversammlung behandelt. Andererseits stehen 178, von den Vertretern der Abgeordnetenversammlungen initiierten, Gesetzesvorhaben lediglich zehn des Senats gegenüber“.<sup>67</sup>

Aus diversen Gründen konnte in den letzten Jahren ein Anstieg der Gesetzesvorschläge verzeichnet werden, deren Ursprungskammer der Senat ist. Drei davon bestanden in Verfassungsreformvorhaben, die übrigen waren Gesetze und Anordnungen. Im Senat wurden das Paket über Verfassungsreformen im Bereich der Staatsanwaltschaft und der Justizverwaltung debattiert, die Verfassungsreform zu Artikel 28 verabschiedet, welche dem Privatsektor die Beteiligung am Eisenbahnsektor und der Satellitentele-kommunikation ermöglichte.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Die Geschäftsordnung des mexikanischen Kongresses (*Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*) enthält die Organisation und Arbeitsweise des Senates

<sup>67</sup> *Rodríguez Lozano, Amador*, La reforma política en el Senado : una propuesta, in: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nr. 50, UNAM, Mexiko 1994, S. 533

<sup>68</sup> *Rodríguez Lozano*, aaO, S. 543

## Sechstes Kapitel: Kompetenzen und Funktionen der zweiten Kammer

### § 17 Kompetenzen und Funktionen des deutschen Bundesrates

#### I. Funktionen im Rahmen der Gesetzgebung

##### 1. Mitwirkungsrechte bei der Schaffung von Gesetzen

Das Mitwirkungsrecht des deutschen Bundesrates bei der Schaffung von Gesetzen gewöhnlichen Inhalts (im materiellen Sinne) ist verschieden gestaltet, je nach dem, ob es sich um Gesetze handelt, zu deren Zustandekommen eine Zustimmung verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist, oder aber um solche, die auch ohne seine Zustimmung vom Bundestag verabschiedet werden können. Die Unterscheidung der beiden Arten des Gesetzgebungsverfahrens richtet sich nicht nach dem materiellen Gesetzesinhalt, etwa derart, dass einfache Gesetze grundsätzlich zustimmungsbedürftig seien, im Rahmen der Finanzgesetzgebung hingegen das Mitwirkungsrecht der zweiten Kammer, ähnlich wie im angelsächsischen Rechtskreis, schwächer ausgestaltet sei.<sup>1</sup>

Zustimmungsbedürftig ist ferner eine Reihe von Bundesgesetzen, durch die in die Behördenorganisation und/oder das Verwaltungsverfahren der Länder eingegriffen wird. An erster Stelle stehen hier Art. 84 Abs. 1; 85 Abs. 1; 108 Abs. 2 S. 1, Abs. 4 S. 1, Abs. 5 S. 2 GG, die den eigentlichen Grund für die so überraschend hohe Zahl der Zustimmungsgesetze darstellen, weil der Bundesgesetzgeber in ungewöhnlich vielen Fällen einheitliche organisatorische und verwaltungsverfahrenrechtliche Regelungen für notwendig hält. Dazu kommt eine Reihe von Bestimmungen, in denen dem Bund entweder die Errichtung eigener Mittel- oder Unterbehörden gestattet wird oder in denen er das Recht erhält, bestimmte Verwaltungsaufgaben in eigene Verwaltungszuständigkeit oder doch in die sog. Bundesauftragsverwaltung zu übernehmen (vgl. etwa Art. 87 Abs. 3 S. 2; 87b Abs. 1 S. 2 und 3, Abs. 2 S. 1 und 2; 87c; 87d Abs. 2; 120a Abs. 1 S. 1 GG). Die meisten Bestimmungen dieser Art sind erst nach 1949 in den Verfassungstext aufgenommen oder entsprechend geändert worden.<sup>2</sup> Sie legen einerseits Zeugnis für die

---

<sup>1</sup> Zum Beispiel ist bei echten Finanzgesetzen etwa im Rahmen des Art. 105 Abs. 3 und Art. 106, Abs. 4 und 5 GG, die Zustimmung des Bundesrates ausdrücklich vorgeschrieben

<sup>2</sup> Vgl. *Herzog*, Aufgaben des Bundesrates, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, B. II., S. 493

Behauptung ab, dass seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes eine ganze Serie von Kompetenzverlagerungen auf den Bund stattgefunden hat. Andererseits belegen sie aber auch, dass die Länder bei allen diesen Kompetenzverschiebungen die Zustimmungsbefähigung der damit möglich gewordenen Bundesgesetze als Kompensation entweder erhalten oder ausgehandelt haben. Der Gewinn an Mitentscheidungsrechten, den der Bundesrat dadurch zu verzeichnen hatte, hält dem Unitarisierungseffekt dieser Entwicklung also durchaus die Waage.<sup>3</sup>

Weitere Zustimmungsrechte des Bundesrates bestehen hinsichtlich der territorialen Neugliederung des Bundesgebietes. Die Entscheidungen über die „große“ Neugliederung sind durch die Novellierung des Art. 29 GG im Jahre 1976 zwar im wesentlichen auf die Landesvölker übergegangen.<sup>4</sup> Kleinere Grenzbegradigungen, wie sie bei den gegebenen Umständen in absehbarer Zukunft wohl allein denkbar sind, können – vom Fall des Staatsvertrages abgesehen – aber nur aufgrund von Bundesgesetzen erfolgen, die mit Zustimmung des Bundesrates ergangen sind (Art. 29 Abs. 7 S. 1 und 2 GG).

Der Bundesrat hat das Recht, beim Bundestag Gesetzesvorlagen einzubringen. Diese Vorlagen werden dem Bundestag über die Bundesregierung zugeleitet. Die Regierung soll dabei ihre Auffassung zu dem Gesetzentwurf darlegen (Art. 76 Abs. 1 und 3 GG). Wenn der Bundesrat von diesem Recht zur „Gesetzesinitiative“ Gebrauch machen will, so bedarf es dazu eines förmlichen Beschlusses seines Plenums.<sup>5</sup>

Seit November 1994 ist der Bundesregierung durch eine Neufassung des Art. 76 Abs. 3 Satz 1 des Grundgesetzes für die Weiterleitung von Vorlagen des Bundesrates an den Bundestag eine Frist von sechs Wochen gesetzt. Bei Inkrafttreten des Grundgesetzes gab es zunächst überhaupt keine Frist für die Bundesregierung zur Weiterleitung von Bundesratsinitiativen. 1969 wurde eine Dreimonatsfrist eingeführt. Nun wird durch die sechswöchige Frist das Gesetzgebungsverfahren beschleunigt, und die Fristen sind auf einander abgestimmt: die Bundesregierung ist an die gleiche Frist gebunden wie sie der Bundesrat für die Stellungnahme zu einem Regierungsentwurf hat (vgl. Art. 76 Abs. 2 Satz 2 GG).

---

<sup>3</sup> In diesem Zusammenhang ist auch Art. 96 Abs. 5 GG zu erwähnen, nach welchem ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates vorsehen kann, dass die Gerichte der Länder bei bestimmten Delikten die Gerichtsbarkeit des Bundes ausüben können.

<sup>4</sup> Vgl. *Maunz*, § 94, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, B. IV.

<sup>5</sup> *Ziller/Oschatz*, aaO, S. 22 f.

Weiterhin kann sich der Bundesrat durch Beauftragung (§ 33 GOBR) in den Beratungen des Bundestages und seiner Ausschüsse jederzeit zu Wort melden (Art. 43 Abs. 2 GG).

In allen anderen Fällen der Gesetzgebung hat der Bundesrat, verglichen mit dem Bundestag, mindere Rechte. Er kann gemäß Artikel 77 Absatz 2 GG die Einberufung eines aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates zusammengesetzten Vermittlungsausschusses verlangen.<sup>6</sup> Die Arbeit dieses Ausschusses dient vor allem dazu, eine Einigung zwischen den beiden Kammern zu erreichen. Ist das Verfahren ergebnislos verlaufen, so kann der Bundesrat gemäß Artikel 77 Absatz 3 GG gegen ein vom Bundestag beschlossenes Gesetz binnen einer Woche Einspruch erheben. Wurde der Einspruch mit einer einfachen Mehrheit der Stimmen des Bundesrates beschlossen, so kann der Bundestag gemäß Artikel 77 Absatz 4 GG diesen Einspruch mit der Mehrheit seiner Mitglieder zurückweisen. Wurde der Einspruch des Bundesrates hingegen mit Zweidrittelmehrheit beschlossen, so ist für die Zurückweisung im Bundestag ebenfalls eine Zweidrittelmehrheit, mindestens jedoch die absolute Mehrheit erforderlich.

## 2. Mitwirkung bei der Finanzgesetzgebung

Auch bei der Finanzgesetzgebung ist wiederum zu unterscheiden zwischen Gesetzen, bei denen der Bundesrat ein echtes Zustimmungsrecht besitzt, das heißt, die ohne seine Zustimmung nicht zustande kommen können, und anderen Gesetzen, bei denen er zwar Einspruch erheben mag, durch einen neuen Beschluss des Bundestages aber überstimmt werden kann.

Gesetze, in denen über die finanzielle Bewegungsfreiheit der Länder entschieden wird: Angelpunkte sind insoweit die Gesetze, in denen über Steuern entschieden wird, deren Aufkommen ganz oder zum Teil den Ländern bzw. den kommunalen Körperschaften zufließt (Art. 105 Abs. 2 GG), und die Gesetze, in denen die Umsatzsteuer als die einzige, nicht schon im Grundgesetz abschließend zugewiesene bzw. verteilte, Steuer auf Bund und Länder verteilt wird (Art. 106 Abs. 3 S. 3, Abs. 4 S. 2 GG). Zustimmungsbedürftig sind daneben aber auch die Gesetze, die den vertikalen Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern betreffen (vgl. Art. 104a Abs. 4 S. 2 GG

---

<sup>6</sup> Zum Vermittlungsausschuss vgl. das siebte Kapitel dieser Arbeit (§ 21)



bezüglich der sogenannten Finanzhilfen des Bundes) und die die Abgrenzung zwischen den einzelnen Ländern bei der Verteilung der sogenannten Landessteuern auf sie näher regeln (Art. 107 Abs. 1 S. 2 und 4 GG), sowie Gesetze über die Beteiligung der kommunalen Körperschaften am allgemeinen Steueraufkommen (Art. 106 Abs. 5 S. 2, Abs. 6 S. 4 GG).

In diesen Zusammenhang gehören ferner solche Bundesgesetze, in denen darüber entschieden wird, ob bestimmte Verwaltungsaufgaben vom Bund oder den Ländern oder von beiden zusammen (und in welchem prozentualen Verhältnis) zu finanzieren sind (vgl. insbesondere Art. 91a Abs. 2 und 104a Abs. 3 S. 3, Abs. 5 S. 2 GG). Auch die Zustimmungserfordernisse gemäß Art. 74a Abs. 2-4 GG sind hier zu erwähnen; sie betreffen Gesetze über die Besoldung und Versorgung der Landes- und Kommunalbeamten und entscheiden daher über beträchtliche Ausgabenblöcke in den Haushalten der Bundesländer. Ferner gehören hierher wohl die Gesetze, in denen für den Bund und die Länder gemeinsame Grundsätze über das Haushaltsrecht, eine konjunkturgerechte Haushaltwirtschaft und eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden (Art. 109 Abs. 3 GG), und im Zusammenhang damit die Gesetze, durch die Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts behoben werden sollen (Art. 109 Abs. 4 S. 1 GG).

Die verhältnismäßig starke Stellung des deutschen Bundesrates in dieser Hinsicht ist wohl dadurch zu erklären, dass durch Artikel 83 GG die Länder verpflichtet sind, die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten auszuführen. Diese Aufgabe bringt große finanzielle Ausgaben für die Länder mit sich. Es scheint aus diesem Grunde billig, den Ländern über den Bundesrat einen gewissen Einfluss auf die Bundesfinanzgesetzgebung einzuräumen.<sup>7</sup>

### 3. Gesetzgebungsnotstand

Weitere Mitentscheidungsrechte des Bundesrates im legislativen Bereich bestehen im sogenannten Gesetzgebungsnotstand.<sup>8</sup> Zunächst bedarf der Bundespräsident zur Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes bereits der Zustimmung des Bundesrates (Art.

---

<sup>7</sup> *Süsterhenn, A.*, Senats- oder Bundessratsprinzip?, in: Staats- und verwaltungswissenschaftliche Beiträge, Stuttgart 1957, S. 93; in diesem Zusammenhang sagt *Karl Loewenstein*: „Wer die Musik bezahlt, darf auch bestimmen was gespielt wird“, in: Verfassungslehre, Tübingen 1959, S. 320

81 Abs. 1 S. 1 GG). Vor allem aber kommt das zwischen Bundesregierung und Bundestag umstrittene Gesetz nur dann und insoweit zustande, als ihm der Bundesrat zustimmt (Art. 81 Abs. 2 S. 1 GG). Fraglich mag sein, ob dem Bundesrat hier ein Alleinentscheidungsrecht oder nur ein Mitentscheidungsrecht neben der Bundesregierung zusteht.<sup>9</sup>

#### 4. Notgesetzgebung gemäß Art. 115e GG

Ein legislatives Mitentscheidungsrecht besitzt der Bundesrat auch bei der Notgesetzgebung durch den Gemeinsamen Ausschuss im Verteidigungsfall (Art. 115e Abs. 1 GG).<sup>10</sup> Da nach Art. 53a Abs. 1 S. 3 GG diesem Gremium nämlich Vertreter aller Bundesländer angehören, ist seine „Bundesratsbank“ jederzeit imstande, sich als Bundesrat zu verstehen und die diesem zustehenden Rechte gewissermaßen „im Bunker“ wahrzunehmen.<sup>11</sup> Gleichberechtigt nimmt der Bundesrat allerdings in diesem Falle nicht an der Gesetzgebung teil, da der Gemeinsame Ausschuss nach Art. 115e Abs. 1 GG generell die Stellung „von Bundestag und Bundesrat“ hat und deren Rechte „einheitlich“ wahrnimmt.

#### 5. Mitwirkung bei Verfassungsänderungen

Das Grundgesetz kann nur im Rahmen des Artikel 79 GG geändert werden. Das verfassungsändernde Gesetz muss gemäß Artikel 79 Abs. 1 ausdrücklich den Wortlaut des Grundgesetzes ändern bzw. ergänzen. Eine sogenannte stillschweigende Verfassungsänderung oder Verfassungsdurchbrechung ist hiernach nicht mehr zulässig. Die Verfassungsänderung (-ergänzung) geht auf einem qualifizierten

---

<sup>8</sup> Vgl. *Klein, E*, § 168, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VII

<sup>9</sup> Zu dieser komplizierten und Schrifttum aus verständlichen Gründen bis heute nicht ausgetragenen Frage etwa *Ernst Friesenhahn*, in: *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft*, Deutschland 1974, S. 259, nach welchem Gesetze gemäß Art. 81 Abs. 2 GG nicht vom Bundesrat, sondern von der Bundesregierung erlassen werden, und *Roman Herzog* in: *Maunz/Dürig/Herzog*, Komm. z. GG, Art. 81 Rn. 65, nach welchem im Gesetzgebungsnotstand der Bundesrat das alleinige Gesetzgebungsorgan ist

<sup>10</sup> Vgl. *Graf Vitzthum*, § 170, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV

<sup>11</sup> *Herzog*, Aufgaben des Bundesrates, aaO, S. 495

Gesetzgebungswege vor sich. Beide Kammern müssen sich mit Zweidrittelmehrheit für die Verfassungsänderung aussprechen.

Im Bundestag muss diese Mehrheit zwei Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl betragen, da Mehrheit im Sinne des Grundgesetzes gemäß Artikel 121 GG die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl bedeutet. Auch die Zweidrittelmehrheit der Anwesenden genügt nicht, sondern Artikel 79 Abs. 2 GG verlangt ausdrücklich, dass zwei Drittel aller Stimmen des Bundesrates zustimmen müssen.

Gemäß Artikel 79 Abs. 3 GG sind die Gliederung des Bundes in Länder sowie die in den Artikeln 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze, das heißt, der Grundsatz Unantastbarkeit der Menschenwürde, der Schutz der Menschenrechte vor aller Gewalt und der Schutz der freiheitlich demokratischen Grundordnung des Staates, verfassungsmäßig geschützt und dürfen auch nicht im Wege einer Verfassungsänderung angetastet werden (sogenannte „Ewigkeitsklausel“).

In diesem Zusammenhang erheischt besondere Bedeutung, dass Artikel 79 Abs. 3 überdies eine Verfassungsänderung für unzulässig erklärt, durch die die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung berührt wird. Diese Bestimmung ist so zu verstehen, dass einmal das in Artikel 70 GG festgelegte grundsätzliche Gesetzgebungsrecht der Länder garantiert wird, zwar nicht in dem Umfang wie es im Augenblick besteht, wohl aber in dem Sinne, dass den Ländern ein gewisser Kreis von Gesetzgebungsaufgaben vorbehalten bleiben muss.<sup>12</sup> Zum anderen aber sichert sie das Mitwirkungsrecht der Länder an der Bundesgesetzgebung durch ein föderalistisches Organ wie den Bundesrat.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> So *Mangoldt, von Klein*, Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl., Bd. I, 1. und 2. Lieferung, S. 429; *Maunz/Düring/Herzog*, Grundgesetz, Ziffer 37 zu Artikel 79 GG

<sup>13</sup> *Maunz/Düring/Herzog*, aaO, Artikel 79 GG

## II. Funktionen auf dem Gebiet der Exekutive

Der deutsche Bundesrat hat, wie zu zeigen sein wird, auffallend viele Funktionen zu erfüllen, die dem Bereich der Exekutive angehören. Mit den auch hier in Rechnung zu stellenden Ungenauigkeiten und Überschneidungen lassen sie folgende Gruppen bilden:<sup>14</sup>

### 1. Zustimmungspflichtige Rechtsverordnungen

Rechtsverordnungen der Bundesregierung oder des zuständigen Bundesministers bedürfen nach Art. 80 Abs. 2 GG dann der Zustimmung des Bundesrates, wenn sie sich auf Grundsätze und Gebühren für die Benutzung der Einrichtungen des Postwesens und der Telekommunikation und Grundsätze der Erhebung des Entgelts für die Benutzung der Einrichtungen der Eisenbahnen des Bundes beziehen, wenn sie aufgrund einer Ermächtigung ergehen, die ihrerseits in einem Zustimmungsgesetz enthalten ist, oder wenn sie aufgrund eines Gesetzes ergehen, das von den Ländern vollzogen werden muss, sei es im Auftrag des Bundes (Art. 85 GG), sei es in landeseigener Verwaltung (Art. 84 GG). Damit bedarf bereits ein großer Teil der Rechtsverordnungen des Bundes der Zustimmung des Bundesrates, und tatsächlich füllt diese Aufgabe einen nicht unbeträchtlichen Teil der Bundesrats-Tagesordnungen. Als Spezialvorschriften, in denen weitere Rechtsverordnungen der gleichberechtigten Mitentscheidung des Bundesrates unterstellt werden, sind Art. 109 Abs. 4 S. 3, Art. 119 S. 1, Art. 129 Abs. 1 S. 2 und Art. 130 Abs. 1 S. 2 GG zu nennen.

### 2. Zustimmungspflichtige Verwaltungsvorschriften

Die allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu solchen Gesetzen, die von den Behörden der Länder nach Art. 84, 85 GG vollzogen werden, bedürfen ausnahmslos der Zustimmung des Bundesrates (Art. 84 Abs. 2; 85 Abs. 2 S. 1; 108 Abs. 7 GG). Auch sie machen regelmäßig einen erheblichen Teil der Tagesordnungen des Bundesrates aus.

---

<sup>14</sup> Vgl. *Ziller/Oschatz*, aaO, S. 47 ff.; *Lauffer/Münch*, aaO, S. 14 ff.; *Reuter*, aaO, S. 36 ff.; *Herzog*, *Aufgaben des Bundesrates*, aaO, S. 496 ff.; *Münch/Meerwaldt*, aaO, S. 27-28

### 3. Bundesaufsicht und Bundeszwang

Zum bundesstaatlichen Normengeflecht gehören die Bestimmungen über die Bundesaufsicht gegenüber Landesbehörden und über den Bundeszwang.<sup>15</sup> Die Zustimmung ist hier insbesondere erforderlich, wenn im Falle des landeseigenen Vollzugs Beauftragte der Bundesregierung gegen den Willen des betroffenen Landes zu nachgeordneten Landesbehörden entsandt werden sollen (Art. 83 Abs. 3 S. 2 GG). Ferner können sowohl die Bundesregierung als auch das Land den Bundesrat darüber zur Entscheidung anrufen, ob im konkreten Falle Bundesrecht verletzt worden ist (Art. 84 Abs. 4 S. 1 GG); die letztere Möglichkeit besteht auch im Falle der Bundesauftragsverwaltung (Art. 85 Abs. 4 GG). Maßnahmen des Bundeszwangs gegen ein Land wegen Verfassungs- oder Gesetzesverletzung sind von vornherein nur mit Zustimmung des Bundesrates zulässig (Art. 37 Abs. 1 GG).

### 4. Erklärung des Verteidigungsfalls

In den gleichen Kontext gehört Art. 115a Abs. 1 S. 1 GG, nach welchem die Zustimmung des Bundesrates notwendig ist, damit der Bundestag im verfassungsrechtlichen Normalfall den Verteidigungsfall erklären kann.<sup>16</sup>

### 5. Mitentscheidungsrechte aufgrund Gesetzes

Die Befugnisse des Bundesrates, die sich außerhalb der gesetzgebenden Gewalt bewegen, sind nach übereinstimmender Ansicht von Schrifttum und Staatspraxis im Grundgesetz nicht erschöpfend aufgezählt. Daher ist es zulässig, dass durch einfaches Bundesgesetz die Mitentscheidungsrechte des Bundesrates erweitert werden;<sup>17</sup> Art. 80 Abs. 2 GG, der das für die Verordnungsgebung ausdrücklich vorsieht, ist insoweit also

---

<sup>15</sup> Vgl. *Maunz*, § 84, Bd. IV, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland

<sup>16</sup> Vgl. Graf Vitzthum, § 170, Bd. VII, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland

<sup>17</sup> Dazu die Beispiele bei *Stern*, Staatsrecht (N 3) II, S. 131

kein Einzelfall. Dass dem Bundesrat solche zusätzlichen Befugnisse vor allem in Zustimmungsgesetzen eingeräumt werden dürften, bei denen es auf seine Stimme besonders ankommt, versteht sich von selbst.<sup>18</sup>

## 6. Mitwirkung am Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge

Gemäß Artikel 59 Abs. 2 GG bedürfen völkerrechtlicher Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung erstrecken, der Zustimmung oder Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes. Die Formulierung des Artikels 59 Abs. 2 GG ist so weit gefasst, dass praktisch alle bedeutsamen Vertragswerke nur mit Zustimmung des Parlamentes zustande kommen können.<sup>19</sup>

Da Artikel 59 Absatz 2 GG die Zustimmung des Parlamentes in der Form eines Bundesgesetzes verlangt, hat das in Artikel 76 ff. GG beschriebene Gesetzgebungsverfahren Anwendung zu finden. Ob eine Zustimmung des Bundesrates nötig ist, entscheidet sich nach der Materie des völkerrechtlichen Vertrages. Fällt der Vertrag materiell in den Kreis der sogenannten zustimmungsbedürftigen Gesetze, so ist die Zustimmung des Bundesrates für das Zustandekommen des Vertrages unbedingt notwendig.<sup>20</sup> In allen anderen Fällen kann ein eventueller Einspruch des Bundesrates nach den Regeln des Artikel 77 Abs. 4 GG vom Bundestag überstimmt werden.

## III. Funktionen auf dem Gebiet der Rechtsprechung

Der deutsche Bundesrat übt sowohl echte richterliche Funktionen aus; er hat auch gewisse Akte auf dem Gebiet der Justizverwaltung vorzunehmen.

Gemäß Artikel 84 Abs. 4 GG hat der Bundesrat auf Antrag der Bundesregierung zu entscheiden, ob ein Land bei der Ausführung von Bundesgesetzen eine Rechtsverletzung begangen hat. Voraussetzung für die Einleitung dieses Verfahrens ist, dass die

---

<sup>18</sup> Herzog, aaO, S. 498

<sup>19</sup> Vgl. Mangoldt, aaO, S. 320

<sup>20</sup> AaO, S. 320

Bundesregierung Mängel bei der Ausführung der Bundesgesetze in einem Land festgestellt hat, die nach Erleitung der sogenannten Mängelrüge nicht beseitigt worden sind. Der Bundesrat nimmt in einem solchen Falle eine echte verfassungsrichterliche Stellung ein.<sup>21</sup> Die Bundesratsmitglieder sind in diesem judiziellen Verfahren an Instruktionen nicht gebunden.<sup>22</sup> Gegen den Beschluss des Bundesrates kann gemäß Artikel 84 Abs. 4 S. 2 GG das Bundesverfassungsgericht angerufen werden.

Gemäss Artikel 61 Abs. 1 GG können sowohl Bundesrat als auch Bundestag den Bundespräsidenten wegen vorsätzlicher Verletzung des Grundgesetzes oder eines anderen Bundesgesetzes vor dem Bundesverfassungsgericht anklagen. Der Antrag auf Anklageerhebung muss von mindestens einem Viertel der Stimmen des Bundesrates (oder Bundestages) gestellt worden sein; der Beschluss auf Anklageerhebung muss von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates getragen sein.

#### IV. Weitere Funktionen (Kontrollfunktionen)

Kontrollfunktionen bestehen gegenüber Bundestag und Bundesregierung innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens (Art. 77 GG). Nach Artikel 53 Satz 3 GG hat die Bundesregierung die Pflicht, den Bundesrat über ihre Geschäfte auf dem Laufenden zu halten. Die Erfüllung dieser Pflicht ist so zu verstehen, dass sie unaufgefordert in regelmäßigen Abständen durchgeführt wird.<sup>23</sup>

Der Bundesrat besitzt eine große Bedeutung für die Besetzung der Richterstellen des Bundesverfassungsgerichtes. Gemäß Artikel 94 Abs. 1 GG werden die Richter je zur Hälfte vom Bundesrat und vom Bundestag gewählt. Für das Wahlverfahren im Bundesrat bestimmt § 7 des Bundesgesetzes, dass die Richter mit zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates gewählt werden müssen.

---

<sup>21</sup> Vgl. *Giese/Schunck*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt 1980, Ziffer 8 zu Artikel 84

<sup>22</sup> *Mangoldt*, aaO, S. 458

<sup>23</sup> AaO, S. 496 f.

## § 18 Kompetenzen und Funktionen des amerikanischen Senates

### I. Funktionen im Rahmen der Gesetzgebung

#### 1. Mitwirkungsrechte bei der Schaffung von Gesetzen

Im Normalfalle der Gesetzgebung nimmt der Senat der Vereinigten Staaten gemäß Artikel I Abs. 7 Satz 2 der Verfassung eine durchaus gleichberechtigte Stellung neben der anderen Kammer, dem Repräsentantenhaus, ein. Seine, wie des anderen Hauses, Zustimmung ist eine unerlässliche Voraussetzung für das Zustandekommen eines Gesetzes. Ein Gesetzesvorschlag kann sowohl im Repräsentantenhaus als auch im Senat von den jeweiligen Mitgliedern eingebracht werden; eine Ausnahme gilt für Steuergesetze, die zuerst im Repräsentantenhaus eingebracht werden müssen.<sup>24</sup>

Die beratende und vorbereitende Arbeit geht in der Regel in Ausschüssen vor sich, von denen sich für alle wichtigen Gebiete ein besonderer gebildet hat.<sup>25</sup>

Die Gesetzgebungsaktivität eines Senators ist wesentlich höher als die eines Abgeordneten, wofür sich verschiedene Gründe anführen lassen. Zunächst einmal vertritt ein Senator die z. T. erheblich größere Wählerklientel,<sup>26</sup> so dass allein deswegen auch die Erwartungshaltung größer ist. Zudem ist ein Senator länger im Amt, deswegen durch weniger Wahlkämpfe gefordert und kann sich stärker der legislativen Tätigkeit widmen. Hinzu kommt, dass ein Senator über einen größeren Mitarbeiterstab verfügt.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Brugger, Winfried, Einführung in das öffentliche Recht der USA, 2. A., Heidelberg 2001, S. 36

<sup>25</sup> Zu den Ausschüssen vgl. fünftes Kapitel (§ 14) dieses Arbeit.

<sup>26</sup> Ausnahme hiervon sind die kleinen Staaten, die nur einen Vertreter ins Repräsentantenhaus entsenden.

<sup>27</sup> Während ein Abgeordneter durchschnittlich zwischen 15 und 20 Mitarbeiter hat, umfasst der persönliche Stab eines Senators durchschnittlich über 40 Personen. Ein Blick auf die Mitarbeiterstäbe der Ausschüsse zeigt ein ähnliches Bild. Hier fallen auf einen Repräsentanten etwa drei, auf einen Senator dagegen zwölf Mitarbeiter, Vgl. Ornstein/Mann/Malbin, Vital Statistics on Congress 1989-1990, Washington, D.C. 1990



## 2. Mitwirkung bei der Finanzgesetzgebung

Artikel I Abs. 7 der Verfassung der Vereinigten Staaten bestimmt, dass das Repräsentantenhaus das ausschließliche Initiativrecht für Steuer- und Finanzgesetze hat. Der von der Verfassung gebrauchte Ausdruck ist „*revenue*“. Es sind damit alle Gesetze gemeint, die Staatseinkünfte erheben sollen.<sup>28</sup> Abgesehen von dem fehlenden Initiativrecht bleibt dem Senat jedoch das gewöhnliche Recht, dem Gesetzesvorschlag des Repräsentantenhauses zuzustimmen, ihn abzulehnen, ihn abzuändern oder Streichungen vorzunehmen.

Auch diese Verfassungsbestimmung war bei den Verfassungsberatungen heftig umstritten. Besonders die kleineren Staaten legten großen Wert auf eine uneingeschränkte Gesetzgebungsgewalt des Senates in Finanzsachen, während größere Staaten wie Virginia und Pennsylvania dagegen Einspruch erhoben und die Befugnis, Steuergesetze zu erlassen, ausschließlich dem Repräsentantenhaus vorbehalten wollten. Die Lösung des Artikel I Abs. 7 Absatz 1 kann als Kompromisslösung betrachtet werden, allerdings sehr zu Gunsten der Wünsche der kleineren Staaten, da die Macht des Senates durch seine *amending power* nun doch so bedeutend ist, dass der Vorschlag der größeren Staaten kaum Berücksichtigung gefunden hat.<sup>29</sup>

In der Tat hat der Senat von seinem Abänderungsrecht häufig Gebrauch gemacht und in Gesetzesvorschlägen, die das Repräsentantenhaus eingebracht hatte, fast alles bis auf die Einleitung gestrichen und durch seine eigenen Vorschläge ersetzt, die das Repräsentantenhaus auch gelegentlich annahm.<sup>30</sup>

Natürlich sind die Fälle in der Regel nicht so krass. Gewöhnlich ändert der Senat an dem Gesetzesvorschlag einen Teil ab; das auf diese Weise veränderte Gesetz wird alsdann entweder vom Repräsentantenhaus angenommen, oder man verhandelt in einem aus beiden Häusern gebildeten Gremium, dem *Conference Committee*,<sup>31</sup> um einen Ausgleich zu finden.<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> Vgl. *Toinet, Marie-France*, El sistema político de los Estados Unidos, FCE, Mexiko 1994, S. 85 ff.

<sup>29</sup> *Haynes, George H.*, The Senate of the United States, 2 Bände, Boston 1938, S. 33

<sup>30</sup> AaO, S. 442

<sup>31</sup> Vgl. das siebte Kapitel dieser Arbeit (§ 21)

<sup>32</sup> *Gaa, Hartmut*, Die Stellung einer Zweiten Kammer, Köln 1961, S. 78

Gelegentlich hat der Senat auch entgegen dem ausdrücklichen Wortlaut der Verfassung versucht, die Gesetzesinitiative selbst zu ergreifen.<sup>33</sup> Er scheiterte damit aber immer an der Wachsamkeit des Repräsentantenhauses, das seine Rechte eifersüchtig hütet.

Aber selbst wenn der Senat im Rahmen des ihm verfassungsmäßig Erlaubten bleibt, besitzt er eine bedeutende Einflussnahme auf die Finanzgesetzgebung nicht zuletzt deshalb, weil er über einen hochqualifizierten Ausschuss für Finanzfragen verfügt.<sup>34</sup>

### 3. Mitwirkung bei Verfassungsänderungen

Eine Verfassungsänderung geht in der Regel so vor sich, dass die beiden Häuser des Kongresses mit Zweidrittelmehrheit den Beschluss fassen, der die Verfassungsänderung zum Gegenstand hat. Die Verfassungsänderung wird gültig, wenn sie von den gesetzgebenden Körperschaften in drei Vierteln aller Einzelstaaten in eigens zu diesem Zweck einberufenen Konventen abgestimmt wird. Die Verfassung sieht weiterhin die Möglichkeit vor, dass zwei Drittel der Staaten den Kongress ersuchen, einen Verfassungskonvent einzuberufen. Die von diesem Konvent gefassten Beschlüsse werden wiederum erst dann gültiges Verfassungsrecht, wenn sie von drei Vierteln der gesetzgebenden Körperschaften der Gliedstaaten gebilligt wurden (Art. 5 US-Verfassung).

## II. Funktionen auf dem Gebiet der Exekutive

### 1. Beteiligung bei Ernennungen

Der Begriff Exekutivfunktion wird an dieser Stelle für Kompetenzen des Senats verwendet, die von ihm in seiner Geschäftsordnung als *executive business* bezeichnet werden (*Rules XXIX-XXXII*). Hierunter fallen zum einen die Bestätigung der Nominierungen des Präsidenten für sein Kabinett, verschiedener anderer Behördenleiter, der Botschafter sowie der Supreme Court- und Bundesrichter. Zum anderen gehört in

---

<sup>33</sup> Zum Beispiel im Falle des Postgesetzes von 1925, vgl. *Haynes*, aaO, S. 435

<sup>34</sup> Vgl. *Gaa*, aaO, S. 78

diese Rubrik die Zustimmung zu internationalen Verträgen (Art. II, Abs. 2 US-Verfassung). Für erstere genügt eine einfache Senatsmehrheit, letztere bedürfen einer Zweidrittelmehrheit. Die Nominierungen werden zur Beratung an die entsprechenden Fachausschüsse weitergeleitet, die gegebenenfalls Anhörungen durchführen und anschließend ihre Empfehlungen an das Plenum zur Abstimmung geben. Gleiches geschieht bei Verträgen, die vom *Committee on Foreign Affairs* begutachtet werden. Seit 1929 werden diese Verfahren in der Regel öffentlich abgehalten.<sup>35</sup>

Üblicherweise gibt es bei den Kabinettsnennungen und Behördenbesetzungen kaum Ablehnungen durch den Senat. Insgesamt wurden bisher 97 Prozent der präsidentiellen Nominierungen im Exekutivbereich bestätigt. Auf der Ebene der Kabinettposten hat der Senat in über 200 Jahren gar erst acht Kandidaten abgelehnt. Um Abstimmungsniederlagen bei den Ernennungen zu vermeiden, kommt es jedoch manchmal vor, dass ein umstrittener Kandidat von sich aus zurückgezogen wird.<sup>36</sup> Die Ernennungen für den Obersten Gerichtshof gestalten sich des öfteren langwieriger und schwieriger, da es hier nicht um Berufungen in die Exekutivdomäne geht. Vor 1900 lehnte der Senat rund ein Viertel der vorgeschlagenen Kandidaten ab. Das mediale Interesse an den Nominierungen der Verfassungsrichter ist stark gewachsen. Die Nachforschungen und Kandidatenüberprüfungen durch das *Committee on the Judiciary* werden von den Medien und agitierenden Interessengruppen durchaus beeinflusst. Äußert sich der Justizausschuss ablehnend, wird sich der Senat dem anschließen. Aus Sicht der Senatoren sind Berufungen an die Bundesgerichte von besonderem Interesse, weil der Präsident sich in diesen Fällen an die Senatoren (aus seiner Partei) wendet, die aus den entsprechenden Einzelstaaten kommen, um die Auswahl vorzunehmen. Dieser als *senatorial courtesy* bezeichnete Vorgang bietet für die Senatoren die Möglichkeit der Patronage, und der Justizausschuss wird keine Kandidaten weiterempfehlen, die nicht die Billigung der Senatoren aus den jeweiligen Heimatstaaten haben.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Riddick, Floyd / Frumin, Alan, Riddick's Senate Procedure. Precedents and Practices, Washington 1992, S. 832-842

<sup>36</sup> O'Connor, Kare / Sabato, Larry J., American Government. Continuity and Change, Alternative Edition, Boston 1997, S. 295-297

<sup>37</sup> AaO, S. 378-386

## 2. Mitwirkung am Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge

Eine der wichtigsten Befugnisse des amerikanischen Senates, die ihn in seiner Bedeutung hoch über jede andere zweite Kammer stellt, ist sein in Artikel II Abschnitt 2 Abs. 2 festgestelltes Recht, mit Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder Rat und Zustimmung (*advice and consent*) zu Verträgen zu geben, die der Präsident schließen wird.<sup>38</sup>

Die Notwendigkeit von Zweidrittelmehrheiten für die Bestätigung von internationalen Verträgen hat dazu geführt, dass Präsidenten bereits im Vorfeld führende Senatoren konsultieren oder Mitglieder des auswärtigen Ausschusses in Verhandlungsdelegationen aufnehmen, weshalb in den letzten Jahren nur wenige Verträge abgelehnt wurden. Die sicherlich bekannteste Ablehnung in der Geschichte des Senates ist die Verweigerung der Zustimmung zum Vertrag von Versailles und damit der Mitgliedschaft im Völkerbund (1919).<sup>39</sup> Präsident Wilson glaubte sich im Besitz der nötigen Mehrheit und übersah die Skepsis des Senates in vielen Detailfragen und die starke anti-interventionistische Haltung, die ihm vom *filibuster* der *Armed Ship Bill* eigentlich noch bekannt gewesen sein sollte.

Die rechtzeitige Absprache mit dem Senat hilft, solche Debakel zu vermeiden, und die Beteiligung von Senatoren an Vertragsverhandlungen mit fremden Nationen wird auch nicht im Widerspruch zur Inkompatibilitätsklausel gesehen. Seinen Ruf als „graveyard of treaties“ hat der Senat mittlerweile jedenfalls verloren.<sup>40</sup>

## III. Funktionen auf dem Gebiet der Rechtsprechung

Während gemäß Artikel I Abschnitt 2 Absatz 5 der Verfassung das Repräsentantenhaus das ausschließliche Recht besitzt, die Staatsanklage gemäß Artikel II Abschnitt 4 zu erheben, steht allein dem Senat das Recht zu, über solche Anklagen zu entscheiden. Hier übt der Senat also echte richterliche Funktionen aus. Ohne dass die Verfassung es ausdrücklich erwähnt, hat der Senat aus der Natur der Sache auch das Recht, in einem

---

<sup>38</sup> Vgl. hierzu *Brugger*, aaO, S. 61, *Haynes*, aaO, S. 571 ff.; *Fraenkel, Ernst*, Das amerikanische Regierungssystem, Köln und Opladen, S. 289 ff.

<sup>39</sup> *Riescher/Ruß/Hass*, aaO, S. 42

<sup>40</sup> *Henkin, Louis*, Foreign Affairs and the United States Constitution, 2. Aufl., Oxford 1996, S. 184

Fall der Staatsanklage Untersuchungen (*investigations*) anzustellen.<sup>41</sup> Ein etwaiger Schuldspruch bedarf einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden Senatsmitglieder gemäß Artikel I Abschnitt 3 Absatz 6. Die Schuldigsprechung hat gemäß Artikel I Abs. 3 Absatz 7 die Amtsenthebung zur Folge. Das Urteil greift einer etwa noch erforderlichen strafrechtlichen Verfolgung nicht vor. Verhandelt der Senat über die Präsidentenanklage,<sup>42</sup> so muss gemäß Artikel I Abschnitt 3 Absatz 6 der Oberste Bundesrichter an Stelle des Vizepräsidenten den Vorsitz führen.

In den letzten Jahren wurden lediglich drei Bundesrichter ihres Amtes enthoben, von denen einer wegen Meineids angeklagt war.<sup>43</sup> Dieser Tatvorwurf war auch Bestandteil der Anklage gegen Präsident Bill Clinton (1993-2001), dem neben Andrew Johnson (1865-69) bisher einzigen Präsidenten, der sich einem solchen Verfahren (*impeachment*) ausgesetzt sah.<sup>44</sup> Im Falle der Präsidentenanklage hat der oberste Richter des *Supreme Court* (*Chief Justice of the United States*) den Prozessvorsitz, ansonsten übernimmt dies der Senatsvorsitzende. Die Anklage wird von Mitgliedern des Justizausschusses des Repräsentantenhauses vertreten, während die Senatoren gleichsam als *Jury* fungieren.

#### IV. Weitere Funktionen

##### 1. Repräsentationsfunktion

Verschiedentlich wurde bereits die Problematik angesprochen, inwieweit der Senat die ihm von den Verfassungsväter zugedachte Funktion der Repräsentation der Einzelstaaten tatsächlich erfüllt. Das 17. *Amendment* und die Einrichtung der Direktwahl wird häufig deswegen kritisiert, weil es den Konnex zwischen Senat und föderaler Ordnung zerstört habe. Senatoren sähen sich seither weniger als Repräsentanten der Einzelstaaten im Sinne der Körperschaft, sondern als Vertreter der Bevölkerung des Einzelstaates.<sup>45</sup> In *Garcia vs. San Antonio Metropolitan Transit Authority* (1985) urteilte der *Supreme Court*

---

<sup>41</sup> Johnson, *Claudius*, American National Government, 5. Aufl., New York 1981, S. 363 f.

<sup>42</sup> Loewenstein, *Karl*, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1959, S. 244

<sup>43</sup> Vile, *John R.*, A Companion to the United States Constitution and its Amendments, 2. Aufl., Westport 1997, S. 34-35

<sup>44</sup> Präsident Richard Nixon (1969-1974) war rechtzeitig vor der Anklage durch das Repräsentantenhaus von seinem Amt zurückgetreten.

<sup>45</sup> Vile, aaO, S. 202.

lapidar, dass die Vertretung der einzelstaatlichen Interessen auf Bundesebene durch den Kongress gegeben ist. Auch die Unveränderbarkeitsklausel der Verfassung, wonach keinem Staat „ohne seine Zustimmung das gleiche Stimmrecht im Senat entzogen werden darf“ (Art. V US-Verfassung), deutet klar daraufhin, dass der Senat die Einzelstaaten repräsentiert. Eine umfassende Studie zu dieser Frage steht aber noch aus.

## 2. Kontrollfunktion

Die Kontrollfunktion des Senates ergibt sich aus seinen Aufgaben im Bereich der Gesetzgebung gegenüber der ersten Kammer sowie durch die oben als Exekutive und Judikative beschriebenen Aufgaben. Sie kann durch eine weitere, nämlich die der mitlaufenden Kontrolle beim Gesetzvollzug, ergänzt werden. Repräsentantenhaus und Senat üben zusammen *legislative oversight* aus, indem sie überprüfen, inwiefern die Umsetzung der Gesetzesintention entspricht, um gegebenenfalls korrigierend zu reagieren.<sup>46</sup> Absprachen mit der Verwaltung sind hierbei durchaus üblich, und insofern könnte man in Ansätzen von einer Administrativfunktion sprechen. Dieser Begriff bietet sich zudem für die Kongresshoheit über den *District of Columbia*, also die Hauptstadt Washington, an. Wenngleich dem Distrikt weitestgehend Selbstverwaltungsrechte zukommen, so erlaubt doch die durch die Verfassung festgelegte alleinige Jurisdiktion durch den US-Kongress jederzeit ein Eingreifen, wobei die jährlichen finanziellen Bewilligungen ein wirkungsvolles Steuerungsinstrument darstellen.

Es erscheint möglich, weitere Funktionen für den US-Senat auszumachen, so könnte z. B. vom US-Senat als Rekrutierungspool für Präsidentschaftskandidaten gesprochen werden, was aber aufgrund der Dominanz der anderen Funktionen und Kompetenzen eher müßig ist.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Oleszek, aaO, S. 300-323

<sup>47</sup> AaO, S. 322

## § 19 Kompetenzen und Funktionen des mexikanischen Senates

### I. Funktionen im Rahmen der Gesetzgebung

Die parlamentarische Funktion des aus Senatskammer und Abgeordnetenversammlung bestehenden Kongresses findet ihren konkreten Niederschlag in Befugnissen und Zuständigkeitsbereichen, um Handlungen verschiedener Natur durchzuführen. Trotz der Bezeichnung „Legislativgewalt“<sup>48</sup> müssen diese Handlungen nicht ausschließlich legislativen Charakters sein. Der Kongress kann Akte vornehmen, die besondere, konkrete, individuelle Umstände schaffen, die ein Gesetz ausführen.<sup>49</sup> Dabei handelt es sich also um Akte, die besondere, konkrete und individuelle Umstände schaffen, die z. B. einen Streitfall schlichten, die Existenz eines Rechts oder einer Pflicht feststellen oder die letztlich zu einem Beschluss des Kongresses führen, Akte, die die Tätigkeit der Regierung bestätigen<sup>50</sup>, analysieren oder kontrollieren, Akte, um Abgaben zu erheben oder einzuziehen oder um Akte, die die Ziele der Bundespolitik und die für deren Umsetzung erforderlichen Mittel oder Instrumente bestimmen.

#### 1. Mitwirkungsrechte bei der Schaffung von Gesetzen

Die mexikanische Verfassung von 1917 bestimmt in Artikel 50 in Verbindung mit Artikel 72 Ziffer a, dass ein Gesetz zustande kommt, wenn beide Kammern ihre Zustimmung geben. Lehnt ein Haus den Gesetzesbeschluss des anderen als Ganzes ab, so soll das Gesetz gemäß Artikel 72 Ziffer d in der ersten Kammer (Abgeordnetenversammlung) erneut zur Verhandlung kommen. Wird es dort wieder beschlossen, so muss es an die andere Kammer, die nicht zugestimmt hatte, zurückgehen. Verweigert diese Kammer wiederum ihre Zustimmung, so muss das Gesetz bis zur nächsten Sitzungsperiode zurückgestellt werden.

---

<sup>48</sup> Vgl. *Manzella, Andrea*, El Parlamento, Instituto de Investigaciones Legislativas, Mexiko 1987, S. 261; *Santaolalla, Fernando*, Derecho Parlamentario Español, Espasa Calpe, Madrid 1990, S. 245

<sup>49</sup> Vgl. *Olivera Toro, Jorge*, Manual de derecho Administrativo, 5. Aufl., Mexiko 1988, S. 149

<sup>50</sup> *Pedroza de la Llave, Susana*, El Control del Gobierno, Función del Poder Legislativo, INAP, Mexiko 1996, S. 23

Anders ist die Situation, wenn ein Gesetzesbeschluss der einen Kammer von der anderen nur teilweise nicht angenommen oder abgeändert wird. In diesem Falle sollen gemäß Artikel 72 Ziffer c nur die strittigen oder abgeänderten Teile in der erstbeschließenden Kammer erneut zur Verhandlung kommen. Besteht diese Kammer auf seiner ursprünglichen Fassung, so geht das Gesetz erneut an die Kammer, die ihre Zustimmung teilweise nicht erteilt oder Änderungen vorgenommen hatte. Stimmt diese Kammer auch jetzt nicht zu, so kann das ganze Gesetz bis zur nächsten Sitzungsperiode zurückgestellt werden; beide Kammern können jedoch auch beschließen, dass das Gesetz in seinen unstrittigen Teilen sofort in Kraft treten soll.

Der ordentliche Gesetzgebungsprozess wird durch Art. 72 der Verfassung in Verbindung mit Art. 71 und 122, sowie durch das Organgesetz des Bundeskongresses, die Geschäftsordnung des Kongresses beinhaltet, geregelt. Dieser Prozess besteht aus folgenden Phasen: Einbringung, Debatte, Verabschiedung, Sanktionierung, Erlass, Veröffentlichung und In-Kraft-Treten.<sup>51</sup>

Der Senat wurde als Teil der gesetzgebenden Gewalt von der Verfassung mit Befugnissen zur Ausübung gesetzgeberischer Funktionen ausgestattet.

## 2. Mitwirkung bei der Finanzgesetzgebung

In den Vereinigten Mexikanischen Staaten besteht die Besonderheit, dass gemäß Artikel 74 Abs. IV der Verfassung von 1917 die Abgeordnetenkammer das ausschließliche Recht hat, das Haushaltsgesetz zu beschließen. Die zweite Kammer wirkt hier also überhaupt nicht mit.

Gemäß Artikel 77 Abs. I der Verfassung kann der Senat nur wirtschaftliche Beschlüsse über seine innere Organisation erlassen.

---

<sup>51</sup> *García Máynez, Eduardo*, *Introducción al Estudio del Derecho*, 36. Aufl. Porrúa, Mexiko 1984, S. 54



### 3. Mitwirkung bei Verfassungsänderungen

Das Verfahren, das eine Verfassungsänderung gemäß Art. 135 unter Berücksichtigung von Art. 71 und 122 der mexikanischen Verfassung ermöglicht, gestaltet sich wie folgt:

1) Der Präsident der Republik, die Abgeordneten, die Senatoren und die lokalen Gesetzgebungsorgane der Bundesstaaten können vor dem Bundeskongress Gesetzesinitiativen<sup>52</sup> einbringen.

2) Damit die Kammern sich mit der Initiative zur Gesetzesänderung befassen können, ist zur Herstellung der Beschlussfähigkeit die Anwesenheit von mehr als der Hälfte der Gesamtzahl ihrer Mitglieder erforderlich, d. h. 251 Abgeordneten bzw. 65 Senatoren.<sup>53</sup>

3) Hierauf findet die Debatte statt, zuerst in der Kammer, in der die Initiative eingebracht wurde. Zu diesem Zweck stellt der Präsident der jeweiligen Kammer eine Liste mit den Namen derjenigen zusammen, die sich für oder gegen die Initiative zu Wort melden möchten. Der Verfasser der Initiative oder ein Mitglied der entsprechenden Kommission erklärt die Grundlage der Initiative und stellt diese dem Plenum zur Debatte. Am Ende der Debatte erfragt der Präsident, ob die Angelegenheit hinreichend behandelt wurde. Falls dem so ist, erfolgt die Abstimmung.

4) Die Abstimmung erfolgt namentlich, wobei die Initiative als solche und ihre einzelnen Artikel verabschiedet werden. Der Senator, der an der Reihe ist, erhebt sich und nennt mit lauter Stimme seinen vollständigen Namen und seine Entscheidung. Das Sekretariat nimmt die Zählung der Stimmen vor.<sup>54</sup>

5) Für die Gültigkeit der Abstimmung bedarf es einer Zweidrittelmehrheit der in der Abgeordnetenkammer anwesenden Mitglieder, d. h. mindestens 167 Abgeordneten. In der Senatskammer sind es mindestens 43 Senatoren.

6) Hierauf muss die Mehrheit der Gesetzgebungsorgane der Bundesstaaten der Initiative zustimmen.

7) Schließlich nimmt der Kongress bzw. in dessen sitzungsfreier Zeit der Ständige Ausschuss, die Zählung der Gesetzgebungsorgane und die Erklärung über die Annahme des Änderungsvorschlages vor.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> *Schmill Ordoñez, Ulises*, El Sistema de la Constitución Mexicana, Mexiko 1997, S. 143-144

<sup>53</sup> Art. 63 Mexikanische Verfassung

<sup>54</sup> Art. 147 und 148 der Geschäftsordnung des Bundeskongresses

<sup>55</sup> Vgl. *Schmill*, aaO, S. 152-153

## II. Funktionen auf dem Gebiet der Exekutive

### 1. Beteiligung bei Ernennungen

- Artikel 28 der Verfassung bestimmt, dass die Senatskammer bzw. in deren Sitzungsfreier Zeit der Ständige Ausschuss die Ernennung des vom Präsidenten der Republik benannten Gouverneur oder Direktor der *Banco Central de México* bestätigt oder verweigert.
- Der Senat ist befugt, die von der Regierung vorgenommenen Ernennungen des Generalstaatsanwalts (*procurador general*) der Regierung, diplomatischer Vertreter, höherer Beamter im Finanzministerium, Konsuln und höheren Dienstgrade des Heers zu ratifizieren (gemäß Art. 76 Abs. II in Verbindung mit Art. 79 Abs. V und VII sowie Art. 89 Abs. III, IV, V, IX und XVI sowie Art. 102 Abschnitt „A“ der mexikanischen Verfassung).
- Die Senatskammer benennt die Minister des Obersten Gerichtshofs der Nation aus der von dem Präsidenten der Republik vorgelegten Kandidatenliste und genehmigt die Anträge auf Rücktritt und Beurlaubung derselben (gemäß Art. 76 Abs. VIII, in Verbindung mit Art. 79 Abs. VII; Art. 89 Abs. XVII; Art. 96 und Art. 98 der Verfassung).
- In den von der Verfassung vorgesehenen Fällen kann die Senatskammer den Chef der Regierung des Bundesdistrikts ernennen, absetzen und seinen Protest entgegennehmen (gemäß Art. 76, Abs. IX in Verbindung mit Art. 122 der Verfassung).
- Gemäß Art. 99 Abs. IX der Verfassung betätigt die Senatskammer die Ernennungen der Bundesrichter an Wahlgerichten (*magistrados electorales*) des Bundeswahlgerichts (*tribunal electoral*) mit einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder der Kammer.
- Die Senatskammer ist befugt, zwei der sieben Mitglieder des Kontrollorgans über die Rechtsprechung des Bundes (*Consejo de la Judicatura Federal*) zu benennen (Art. 100 der Verfassung).

## 2. Zustimmungsbefähigte Verwaltungsvorschriften

- Gemäß Art. 76 Abs. III gibt die Senatskammer ihre Zustimmung dazu, dass die Regierung die Verlegung mexikanischer Streitkräfte ins Ausland und den Durchmarsch ausländischer Truppen durch mexikanisches Hoheitsgebiet erlaubt.
- Art. 76 Abs. IV in Verbindung mit Art. 79 Abs. I und Art. 89 Abs. VII der Verfassung bestimmt, dass die Senatskammer ihre Zustimmung erteilt, dass der Präsident der Republik über die *Guardia Nacional* verfügen darf.
- Artikel 76 Abs. V der Verfassung bestimmt, dass die Senatskammer die Befugnis besitzt, im Falle des Untergangs der konstitutionellen Gewalten in einem bestimmten Bundesstaat aus einer vom Präsidenten erarbeiteten Kandidatenliste einen provisorischen Gouverneur zu ernennen.

## 3. Mitwirkung am Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge

Gemäß Art. 76 Abs. I in Verbindung mit Art. 89 Abs. X der Verfassung, der Senatskammer steht die Analyse der von der Regierung betriebenen Außenpolitik zu, die Billigung von Verträgen und internationalen Übereinkünften, die die Regierung abschließt, wie auch die Prüfung und Verifizierung des zur Ratifizierung vorliegenden Vertrages mit der Feststellung seiner Verfassungskonformität; danach kann sie den Vertrag billigen (Art. 131 der Verfassung).

## III. Funktionen auf dem Gebiet der Rechtsprechung

- Die Senatskammer tritt als Schöffengericht zusammen, um bei einer Amtsanklage ihre Zuständigkeit für von öffentlichen Bediensteten begangene Vergehen oder Unterlassungen wahrzunehmen (gemäß Art. 76 Abs. VII, in Verbindung mit Art. 110 der Verfassung).
- Die Abgeordnetenkammer ist befugt, den Präsidenten der Republik wegen Landesverrats und gemeiner Verbrechen anzuklagen. In diesem Fall entscheidet die Senatskammer auf der Grundlage der geltenden Strafgesetzgebung und verhängt die

entsprechende Strafe (gemäß Art. 110 und 111 in Verbindung mit Art. 74 und Art. 76 der Verfassung).

- Die Senatskammer kann Kompetenzstreitigkeiten entscheiden, die zwischen den Gewalten eines Bundesstaates auftreten, wenn einer von diesen den Fall an den Senat heranträgt, oder wenn infolge dieser Umstände die verfassungsmäßige Ordnung durch einen bewaffneten Konflikt verletzt wurde (gemäß Art. 76 Abs. VI in Verbindung mit Art. 73 der Verfassung).
- Schließlich kann die Senatskammer den Chef der Regierung des Bundesdistrikts auf der Grundlage schwerwiegender Gründe mit Auswirkungen auf die Gewalten des Bundes oder der öffentlichen Ordnung des Bundesdistrikts absetzen. In diesem Fall ernennt der Senat auf Vorschlag des Präsidenten der Republik einen Vertreter (Art. 76 in Verbindung mit Art. 122, Abschnitt B, Abs. II und Abschnitt F).

#### IV. Weitere Funktionen

##### 1. Kontrollfunktionen

- Der Senatskammer obliegt die Ratifizierung der von der Regierung vorgenommenen Ernennung des Generalstaatsanwalts der Republik, der Minister, der diplomatischen Vertreter, der höheren Beamten des Finanzministeriums, der Konsuln und der höheren Dienstgrade des Heeres (gemäß Art. 76 Abs. II in Verbindung mit Art. 89 Abs. II, IV, XVII und Art. 79 Abs. VII der Verfassung).
- Die Senatskammer kann der Regierung ihre Zustimmung zur Verlegung mexikanischer Streitkräfte ins Ausland und den Durchmarsch ausländischer Truppen durch mexikanisches Hoheitsgebiet (Art. 76 Abs. III der Verfassung) sowie ihr Einverständnis geben, dass der Präsident über die *Guardia Nacional* verfügen darf (Art. 76 Abs. IV in Verbindung mit Art. 79 Abs. I der Verfassung).
- Im Falle des Untergangs der konstitutionellen Gewalten in einem Bundesstaat erarbeitet der Präsident eine Kandidatenliste für das Amt eines provisorischen Gouverneurs; die Senatskammer ist jedoch befugt, ihn zu ernennen (Art. 76 Abs. V der Verfassung).

- Die Senatskammer kann in den von der Verfassung vorgesehenen Fällen den Regierungschef des Bundesdistrikts ernennen und absetzen (Art. 76 Abs. IX in Verbindung mit Art. 122 der Verfassung).
- Die Senatoren und Abgeordneten können Information oder Photokopien von Dokumenten anfordern, die bei Behörden, d. h. Ministerien, in Archiven und übrigen Büros des Landes vorliegen, wie auch auf ihren Wunsch die Staatsbeamten befragen (Art. 77 Abs. II der Verfassung)

## 2. Orientierungsfunktion

Gemäß Art. 89 Abs. X obliegt es dem Senat, die internationale Politik der Regierung nach dem Grundsatz der Selbstbestimmung, der Nichteinmischung, der friedlichen Lösung von Konfliktfällen, der Ächtung von Androhung oder Gewaltanwendung, der Gleichheit der Staaten vor dem Gesetz, der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und dem Streben nach Frieden und internationale Sicherheit zu billigen.

## **Siebtes Kapitel: Regelungen für die Lösung von Konflikten zwischen den beiden Kammern**

### § 20 Differenzbereinigungsverfahren mit dem *Navette-System*

#### I. Das *Navette-System* im Allgemeinen

Soll das Zweikammersystem seine Aufgabe richtig erfüllen, so muss es möglich sein, dass sich die Auffassungen in beiden Kammern zunächst einmal herauskristallisieren können, ohne dass damit gleich das Schicksal der Gesetzesvorlage entschieden wird. Anders ausgedrückt, es muss sich nicht nur in jeder Kammer, sondern auch zwischen den Versammlungen eine Debatte entwickeln, ehe die Entscheidung fällt. Bei diesem „Gespräch“ zwischen den beiden Kammern des Parlaments soll sich dann jener fruchtbare Ausgleich vollziehen, den die Schöpfer des Zweikammersystems erzielen wollen. In diesem Stadium der Annäherung spielt sich ein großer Teil des wechselseitigen Gebens und Nehmens der beiden gesetzgebenden Körperschaften bei der Verwirklichung ihres Willens ab. Der Entstehung von ernsthaften Meinungsverschiedenheiten lässt sich am besten entgegenwirken, wenn der Meinungsausgleich in einem frühen Stadium eingeleitet und in nicht zu formeller Weise durchgeführt wird.<sup>1</sup>

Zweikammersysteme weisen regelmäßig das *Navette-System* auf. Der Ausgleich der Differenzen, die zwischen den Beschlüssen der Kammern zu einer Vorlage bestehen, kann dadurch zu erreichen versucht werden, dass der abweichende Beschluss desjenigen Rates, welcher eine Vorlage als zweiter behandelt, der Initiativkammer zugestellt wird, welcher die Sache nochmals berät und einen neuen Entscheid fällt. Dieser neue Entscheid kann mit dem ersten übereinstimmen oder der Version der anderen Kammer folgen oder eine dritte Lösung, einen Kompromiss, zum Inhalt haben. Stimmt der neue Beschluss nicht mit demjenigen der anderen Kammer überein, so geht die Vorlage zurück an die andere Kammer. Dieser Prozess wiederholt sich, bis eine Einigung erzielt ist oder beide Kammern auf ihren Beschlüssen beharren, das heißt bekannt geben, dass sie nicht gewillt sind, von ihrem Standpunkt abzuweichen.

---

<sup>1</sup> Vgl., Llanos, Mariana, El bicameralismo en América Latina, Arbeitspapier N. 5, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg 2002, S. 10 ff.

Führt dieses „parlamentarische Tischtennispiel“<sup>2</sup> zu keiner Einigung zwischen den beiden Kammern, so ist die Gesetzesvorlage durchgefallen. Auf die Zahl der Hin- und Rückläufe und die dadurch in Anspruch genommene Zeit kommt es bei der unbegrenzten *Navette* nicht an. Dieses *Navette-System* hat den Vorzug, dass sich die Strömungen der widersprechenden Meinungen beider Kammern nach außen in den jeweiligen Abänderungsvorschlägen genau abzeichnen. Die Kammern werden stets erneut zur Stellungnahme und zur Überprüfung ihrer Argumente gezwungen. Die politische und fachliche Erfahrung der Mitglieder beider Kammern kann sich so unmittelbar auf die Gesetzesvorlage und das Gesetzgebungsverfahren überhaupt auswirken, da das Plenum beider Versammlungen mehr oder minder häufig zu dem Gesetzentwurf Stellung nehmen muss.

Übereilungen sind bei dieser Regelung so gut wie ausgeschlossen. Der leitende Gedanke dabei ist, dass bei notwendigen und dringlichen Gesetzen beide Kammern unter dem Druck der Verhältnisse und der öffentlichen Meinung schnell zu einer Einigung auf mittlerer Linie gelangen. Wo verschiedene Standpunkte bezogen werden und dieser Zwang zur Einigung nicht besteht oder spürbar wird, ist die Materie noch nicht gesetzgebungsreif. Zumindest ist ihre Regelung noch nicht dringlich. Dieses Verfahren ist sehr zeitraubend. Sein Nachteil liegt in dem schleppenden Gang der Gesetzgebung. Die Annahme, dass bei dringlichen Gesetzesvorlagen rasch eine Übereinstimmung erzielt werde, erwies sich in der Praxis als falsch. Denn öfter hat eine der Kammern mehr ihr besonderes Interesse im Auge als die Wohlfahrt des Staatsganzen. Zumindest interpretiert sie sie anders. Bis zu einem gewissen Grade kann dem Mangel an Schnelligkeit dadurch abgeholfen werden, dass die Zahl der Hin- und Rückläufe begrenzt oder die „Ausgleichszeit“ für eine Angleichung bei beliebig vielen Hin- und Rückläufen angemessen befristet wird. Eine solche Regelung sei als begrenzte *Navette* bezeichnet. Verabschieden die Kammern innerhalb dieser Frist keinen gleichlautenden Gesetzestext, oder haben sie sich trotz Inanspruchnahme der vorgesehen Hin- und Rückläufe nicht geeinigt, so ist beim echten Zweikammersystem die Vorlage damit gescheitert, wenn die Verfassung oder die Parlamentspraxis nicht noch ein außerordentliches Differenzbereinigungsverfahren vorsieht.

---

<sup>2</sup> Schwarz-Liebermann von Wahlendorf, Hans Albrecht, Struktur und Funktion der sogenannten Zweiten Kammer, Tübingen 1958, S. 45 ff.

## II. Die Anwendung des *Navette-Systems* in den drei ausgewählten Bundesstaaten

In der Bundesrepublik Deutschland findet das *Navette-Systems* keine Anwendung. Die einzige Möglichkeit der Differenzbereinigung besteht in der Anrufung des Vermittlungsausschusses gemäß Art. 77 Abs. 2 GG.

In den Vereinigten Staaten von Amerika ist das *Navette-System* nur in Ansätzen bekannt. Ist die zweitberatende Kammer nicht mit der Vorlage der Initiativkammer einverstanden, so kann sie diese abändern und der anderen Kammer zurücksenden.<sup>3</sup> Diese kann die Änderungsvorschläge akzeptieren; der Gesetzesbeschluss ist dann perfekt. Lehnt die Initiativkammer dagegen die Änderungsvorschläge des anderen Hauses ab, so beantragt sie regelmäßig die Einsetzung eines "*conference committee*".<sup>4</sup> Sehr oft wird allerdings die Einsetzung eines Vermittlungsausschusses für die Differenzbereinigung schon von der zweitberatenden Kammer beantragt. Die Initiativkammer kann in diesem Fall den Änderungsvorschlägen oder dem Antrag auf Einsetzung eines "*conference committee*" zustimmen. Das *Navette-System* wird in den USA also sehr früh abgebrochen und durch das Verfahren mit Vermittlungsausschuss ersetzt.

In Mexiko findet das *Navette-System* dagegen ausgedehnte Anwendung. Es bildet hier die Regel der Konfliktlösung<sup>5</sup> und führt auch zum gewünschten Ziel, manchmal allerdings nach langem Hin und Her.<sup>6</sup> In Mexiko kann eine Gesetzesvorlage mehrere Male zwischen den Kammern hin und herwechseln, das genaue Verfahren hängt davon ab, ob die Vorlage insgesamt abgelehnt oder nur teilweise abgelehnt/verändert wird, wobei es für das Verfahren unerheblich ist, wie hoch die Zustimmung ist, die eine Vorlage in einer der beiden Kammern erhält: es muss (wenigstens) eine (einfache) Mehrheit in beiden Kammern den Vorschlag annehmen. Wenn lediglich bezüglich einiger Bestimmungen

---

<sup>3</sup> Die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika lautet im Artikel 1, Abschnitt I: "Alle in dieser Verfassung verliehene gesetzgebende Gewalt ruht im Kongress der Vereinigten Staaten, der aus einem Senat und einem Repräsentantenhaus besteht". Der Abschnitt 7 lautet: "Jede Gesetzesvorlage wird nach ihrer Verabschiedung durch das Repräsentantenhaus und den Senat, ehe sie Gesetzeskraft erlangt, dem Präsidenten der Vereinigten Staaten vorgelegt"

<sup>4</sup> Senate Manual Containing the Standing Rules, Orders, Laws and Resolutions Affecting the Business of the United States Senate. Prepared by *Code, John and Sapp, Jack*, 94th Congress 1st Session, Senate Document N. 94-1, Washington D. C. 1975, S. 129 ff.

<sup>5</sup> Vgl., *Llanos, Mariana*, aaO, S. 16

<sup>6</sup> Vorschrift für Debatten des mexikanischen Bundeskongresses, *Reglamento de Debates del Congreso de la Unión*, México 2002



keine Einigung erzielt wird, können sich beide Kammern, jeweils durch Mehrheitsbeschluss, einigen, das Gesetz nur bezüglich seiner unstrittigen Bestimmungen anzunehmen.<sup>7</sup>

## § 21 Differenzbereinigungsverfahren mit Vermittlungsausschuss

### I. Die Anrufung des Vermittlungsausschusses

1) In der Bundesrepublik Deutschland werden alle vom Bundestag beschlossenen Gesetze nach ihrer Annahme vom Präsidenten des Bundestages unverzüglich dem Bundesrat zugeleitet. Innerhalb von drei Wochen nach Eingang des Gesetzesbeschlusses kann der Bundesrat verlangen, dass der Vermittlungsausschuss einberufen wird. Dieser Ausschuss besteht aus 16 Mitgliedern des Bundesrates (1 Mitglied pro Bundesland) und 16 Mitgliedern des Bundestages; seine Mitglieder sind nicht an Weisungen gebunden.<sup>8</sup>

Der Vermittlungsausschuss soll bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundestag und Bundesrat im Gesetzgebungsverfahren eine für beide Seiten tragbare Lösung finden. Diese Lösung besteht oft aus einem Kompromiss.<sup>9</sup>

Die Prüfung der Gesetze, die der Bundesrat bei diesem sogenannten „zweiten Durchgang“ vornimmt, erstreckt sich bei Vorlagen, die auf einen Entwurf der Regierung zurückgehen, vor allem darauf, ob die Wünsche des Bundesrates aus dem ersten Durchgang beachtet worden sind. Ferner werden auch alle Änderungen, die der Bundestag gegenüber der Regierungsvorlage vorgenommen hat, sorgfältig geprüft. In ähnlicher Weise verfährt der Bundesrat bei Gesetzen, die auf seine eigene Initiative hin beschlossen worden sind. Initiativgesetze des Bundestages dagegen, die ja dem Bundesrat in einem früheren Stadium noch nicht vorgelegen haben, müssen vom Bundesrat umfassend unter allen Gesichtspunkten betrachtet werden.

Ergeben sich bei dieser Prüfung Bedenken gegen den Gesetzesbeschluss des Bundestages, so verlangt der Bundesrat – jedenfalls bei den Einspruchsgesetzen – die

---

<sup>7</sup> Art. 72 mexikanische Bundesverfassung und die Vorschrift für Debatten des mexikanische Bundeskongresses

<sup>8</sup> Art. 77 Abs. 1 und 2 Grundgesetz

<sup>9</sup> Ziller/Oschatz, aaO. S. 32

Einberufung des Vermittlungsausschusses. Er beschließt mit der Anrufung zugleich darüber, aus welchem Grund der Vermittlungsausschuss tätig werden soll.<sup>10</sup>

Mit der Einrichtung des Vermittlungsausschusses hat das Grundgesetz einen neuen Weg beschritten, der in der deutschen Verfassungsgeschichte ohne Vorbild ist.<sup>11</sup>

2) In den Vereinigten Staaten von Amerika kann eine Kammer, die einer Vorlage der anderen nicht vorbehaltlos zustimmt, sogleich eine Konferenz verlangen oder auch die Vorlage mit den Änderungen an die andere Kammer zurücksenden und es dieser überlassen, die Einsetzung eines *conference committee* zu beantragen.<sup>12</sup> In beiden Fällen kann die Initiativkammer die Änderungen der anderen akzeptieren, womit die Notwendigkeit der Einsetzung eines Vermittlungsausschusses entfällt. Gut zehn Prozent der Vorlagen, die als Gesetze verabschiedet werden, gehen durch ein *conference committee*, darunter sozusagen alle wichtigen Erlasse wie Finanz- und Steuergesetze.<sup>13</sup> Rund fünf Prozent der Vorlagen, die an einen Vermittlungsausschuss verwiesen werden, scheitern im Differenzbereinigungsverfahren.<sup>14</sup>

3) In der Vereinigten Mexikanischen Staaten findet das Differenzbereinigungsverfahren mit Vermittlungsausschuss keine Anwendung.

---

<sup>10</sup> Vgl. Reuter, Konrad, Bundesrat und Bundesstaat, 11. A., Bundesrat Presse, Berlin 2001, S. 30

<sup>11</sup> AaO, S. 33

<sup>12</sup> Senate Manual, aaO, S. 129 ff.; Froman, Lewis A., The Congressional Process. Strategies, Rules and Procedures, Boston 1967, S. 143, 154

<sup>13</sup> Froman, aaO, S. 159; Voegler, David, The Third House. Conference Committees in the United States Congress, Evanston 1971, 4. „Private bills werden kaum je in einem Vermittlungsausschuss behandelt“, S. 242

<sup>14</sup> Goodwin, George, Jr., The Little Legislatures. Committees of Congress, New York 1990, S. 243

## II. Bestellung des Vermittlungsausschusses

Der Vermittlungsausschuss hat zur Aufgabe, einen Ausgleich zwischen den Positionen der beiden Kammern zu finden. Beide Kammern haben Anspruch auf die kompetente Vertretung ihres Standpunktes im Differenzbereinigungsverfahren. Dies kann zweierlei heißen:

Entweder wird im Vermittlungsausschuss das Gesamtbild von Meinungen in jeder Kammer repräsentiert, oder allein das Resultat der Beratungen wird vertreten.<sup>15</sup> Wird die Vertretung des Gesamtspektrums der Meinungen gewählt, so können der Vermittlungsausschuss-Delegation einer Kammer auch Abgeordnete angehören, die das Abstimmungsresultat ihrer Kammer nicht unterstützen. Beschränkt sich die Vertretung dagegen auf das Abstimmungsergebnis, so müssen alle Delegierten diesem zustimmen.

In der Bundesrepublik Deutschland ist der Vermittlungsausschuss eine ständige Kommission, die zu Beginn der Legislaturperiode bestellt wird.<sup>16</sup> Dadurch wird in der Regel ebenfalls das Gesamtspektrum der Meinungen vertreten. Dieses System hat den Vorteil, dass nicht jedes Mal, wenn die Tätigkeit des Ausschusses erforderlich ist, die Gefahr eines politischen Machtkampfes innerhalb der Kammern über die Zusammensetzung der Delegation auftaucht. Ein schwerwiegender Nachteil besteht jedoch darin, dass viele Mitglieder des Vermittlungsausschusses keine besondere Sachkenntnis in Bezug auf die zu beratende Vorlage besitzen. In Deutschland kann diesem Nachteil insofern beschränkt entgegengewirkt werden, als für jedes Mitglied ein Stellvertreter bestimmt ist, so dass dieser einspringen kann, falls er mehr Kenntnisse als das ordentliche Mitglied hat.<sup>17</sup> Überdies ist eine Ersetzung der Mitglieder und Stellvertreter des Vermittlungsausschusses viermal pro Wahlperiode erlaubt.<sup>18</sup>

Der Vermittlungsausschuss ist kein Unterorgan des Bundesrates, sondern eine gemeinsame ständige Einrichtung der beiden Gesetzgebungsorgane. Gleichwohl ist auf

---

<sup>15</sup> Voegler, aaO, S. 45

<sup>16</sup> GOVermA § 1. Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates für den Ausschuss nach Art. 77 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuss)

<sup>17</sup> GOVermA § 3

<sup>18</sup> GOVermA § 4; vgl. dazu Reinert, Harri, Vermittlungsausschuss und *Conference Committes*. Ein Beitrag zur vergleichenden Lehre der Herrschaftssysteme, Beihefte zum Jahrbuch für Amerikastudien, 15. Heft, Heidelberg 1966, S. 135 ff.

ihn hier einzugehen, weil er ein für den Bundesrat ganz besonders wichtiges Instrument des parlamentarischen Ausgleichs gegensätzlicher Auffassungen darstellt.<sup>19</sup>

In den USA erscheint es dem Verfasser nicht zulässig, ein so kompliziertes Institut wie die *conference committees* im US-Kongress ohne strenge Beachtung der Verfahrensvorschriften, gleichsam nur von einer „hohen“, alles überschauenden Warte, generell betrachten zu wollen.

Damit die Zusammensetzung der *conference committees* auf die konkrete Materie abgestimmt werden kann, muss er als *ad hoc* -Kommission ausgestaltet sein. Dies ist in den USA der Fall.

In den USA sind jeweils beide großen Parteien in den *conference committees* vertreten, sodass mindestens in jenen Fällen, wo die Meinungsunterschiede entlang der Parteilinien verlaufen, nicht nur die Position der Mehrheit verfochten wird. Die verschiedenen Ansichten der Angehörigen einer Kammer kommen jedoch weniger nuanciert zum Ausdruck. Dies hängt in erster Linie mit der bescheidenen Größe der Delegationen in den *conference committees* zusammen. Oft bestehen sie nur aus 3 oder 5 Abgeordneten, regelmäßig aus den amtsältesten Mitgliedern der vorberatenden Kommission oder des zuständigen Unterausschusses, die auf Antrag des Kommissionspräsidenten vom Ratsvorsitzenden bestimmt werden.<sup>20</sup> Meist ist schon im voraus bekannt, wer als „*conferee*“ wirken wird. Den Parteien kommen damit nur wenige Mandate zu, der Mehrheitspartei regelmäßig mehr als der Minderheitspartei.

Kompromisse müssen bei der Verabschiedung von Gesetzen aber nicht nur im Senat selbst, sondern auch mit dem Repräsentantenhaus eingegangen werden, wenn ein Gesetz in beiden Kammern mit unterschiedlichem Wortlaut verabschiedet wurde. Zur Angleichung der verabschiedeten Entwürfe wird deswegen im Bedarfsfall ein Vermittlungsausschuss (*conference committee*) eingerichtet, der mit Abgeordneten und Senatoren besetzt ist, deren Zahl aber nicht übereinstimmen muss, zumal jede Kammerdelegation dort als eine Stimme gilt. Die Mitglieder der Vermittlungsausschüsse rekrutieren sich zumeist aus den Ausschüssen, die bei der Ausarbeitung der

---

<sup>19</sup> Ziller/Oschatz, aaO. S. 72

<sup>20</sup> Senate Manual, S. 160 f.; Reinert, Harri, Vermittlungsausschuss und Conference Committees, Carl Winter Universitäts-Verlag, Heidelberg 1966, S. 89 f.

Gesetzentwürfe federführend tätig waren. Sie werden formal von beiden Kammervorsitzenden ernannt und sollten der jeweiligen Gesetzesfassung zugestimmt haben.<sup>21</sup>

Im Senat ist das Vermittlungsverfahren ebenso wie im Repräsentantenhaus weniger durch formelle „*Standing Rules*“, als vielmehr durch Praxis, Präzedenzen, Verhalten und Brauch (*custom*) geregelt, wobei auffällt, dass oft die Regelungen des Hauses mit übernommen, angenommen oder geduldet werden. Von den Geschäftsordnungsvorschriften beschäftigt sich lediglich *Rule XXVII* mit den *Conference Committes*.<sup>22</sup>

Außerdem ist im Senate Manual das sog. „*Cleaves' Manual of the Law and Practice in Regard to Conferences and Conference Reports*“ zu finden.

### III. Bemerkungen über den deutschen Vermittlungsausschuss und das amerikanische *conference committee*

#### 1. Der deutsche Vermittlungsausschuss

In Deutschland ist der Vermittlungsausschuss im Ergebnis vielleicht gar nicht so schädlich für die weitere Entwicklung des deutschen Bundesstaatsmodelles.<sup>23</sup>

Gemeint ist schon eher die allgemeine Mitsprache, die sich der Bundesrat in hochpolitischen Angelegenheiten erkämpft hat<sup>24</sup> und die tendenziell zur Verlagerung der Entscheidungsbildung in den Vermittlungsausschuss geführt hat. Die Verlagerung der eigentlichen Entscheidungsprozesse in den Vermittlungsausschuss gerade bei den Gesetzen, die innenpolitisch besonders umstritten und auch in der Öffentlichkeit heftig diskutiert sind, ist für ein System der parlamentarischen Demokratie nicht unproblematisch, führt es doch zur nachgerade systematischen Verschleierung der Verantwortung.<sup>25</sup> Zwar ist das Formalargument kaum zu entkräften, der

---

<sup>21</sup> *Deering/Smith*, Committees in Congress, 3. Aufl., Washington D. C. 1997, S. 215-225

<sup>22</sup> *Reinert*, aaO, S. 86

<sup>23</sup> *Oeter*, aaO, S. 471

<sup>24</sup> Dass der Regelfall der Entscheidungspraxis im Bundesrat politisch nur wenig umstrittene, eher administrative Fragen betrifft, belegt eindringlich *R. Herzog*, aaO, § 44 Rdnr. 19

<sup>25</sup> Vgl. zu der über die Rolle des Vermittlungsausschusses geführten Debatte *W. R. Schenke*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Tätigkeit des Vermittlungsausschusses, 1984, S. 21 ff.

Vermittlungsausschuss als ein der öffentlichen Kontrolle weitgehend entzogenes Organ treffe nicht die eigentlichen, letztverbindlichen Entscheidungen; es bleibe Bundestag und Bundesrat im Ergebnis unbenommen, einen Kompromissvorschlag des Vermittlungsausschusses abzulehnen,<sup>26</sup> doch verkennt dieser Einwand die faktische Bedeutung der im Vermittlungsausschuss erarbeiteten Kompromissvorlagen. Letztlich werden im Vermittlungsausschuss vielfach die elementaren Weichenstellungen ausgehandelt, die die eigentliche Gestalt des späteren Gesetzes entscheidend bestimmen. Den von ihren Vertretern mitgeschnürten Kompromisspaketen des Vermittlungsausschusses können sich Fraktionen oder gar Abgeordnete im Bundestag in der Regel kaum mehr entziehen und schon gar nicht die Landesregierungen, die an der Entstehung des Kompromisses unmittelbar beteiligt waren. Auf der Vertraulichkeit der Beratungen im Vermittlungsausschuss beruht sicherlich zu einem Gutteil dessen Erfolgsbilanz;<sup>27</sup> die Vertraulichkeit stellt aber zugleich ein essentielles Problem für eine auf offenem Diskurs beruhende Demokratie dar, weiß doch so oft selbst der rechtsanwendende Jurist hinterher vielfach nicht, welche Überlegungen im Einzelfall zu einer bestimmten gesetzgeberischen Lösung geführt haben.<sup>28</sup> Eine tragfähige Alternative zum Verfahren des Vermittlungsausschusses jedoch ist wohl kaum zu finden, und auf einen derartigen Mechanismus, Blockaden zwischen Bundestag und Bundesrat durch Schnüren politischer Kompromisspakete aufzulösen, wird man letztlich kaum verzichten können.<sup>29</sup>

## 2. Das *Conference Committee* in den USA.

In der Literatur wird darauf hingewiesen, dass in den Vermittlungsausschüssen die Karten neu gemischt werden und ein Gesetz in möglicherweise sogar stark veränderter Form in den beiden Häusern erneut zur Abstimmung vorgelegt wird. Abgeordnete und Senatoren versuchen in gleicher Weise, ihre bisher nicht untergebrachten Vorstellungen nun hier umzusetzen. Aufgrund dieser Tatsache wird von den Vermittlungsausschüssen (*conference committee*) auch gern als „Dritter Kammer“<sup>30</sup> gesprochen. Die immer

---

<sup>26</sup> Vgl. nur *H. H. Klein*, aaO, S. 364

<sup>27</sup> AaO, S. 364 ff.

<sup>28</sup> *Klein, H. H.*, aaO, S. 364 f.

<sup>29</sup> Vgl. insoweit auch schon *Schäfer*, Der Vermittlungsausschuss, in: Bundesrat (Hrsg.), Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft, 1974, S. 277, 296 f.

<sup>30</sup> Vgl. *Fraenkel, Ernst*, Das amerikanische Regierungssystem, 2. Aufl., Opladen 1962, S. 299

wiederkehrende Frage, wer in den Vermittlungsausschüssen die Oberhand behält, das Repräsentantenhaus oder der Senat, ist überwiegend zu Gunsten des Senates beantwortet worden. Dies wird darauf zurückgeführt, dass der Senat bei den meisten Gesetzesvorlagen (insbesondere Haushaltsgesetzen) die reagierende Kammer ist und – nicht nur deswegen – seine verabschiedeten Fassungen längere und intensivere Beratungs- und Aushandlungsphasen durchlaufen haben. Die Frage der Organdominanz ist nicht abschließend zu beantworten, zumal hinter den Entscheidungen individuelle politische Interessen stehen. Es setzt sich der durch, der über das bessere strategische Geschick verfügt und ausgefeiltere Verhandlungstaktiken zu seinem Vorteil nutzen kann.<sup>31</sup>

## § 22 Die Differenzbereinigungssysteme im Vergleich

Den Differenzbereinigungssystemen kommt im Zweikammersystem der Gleichberechtigung zentrale Bedeutung zu. Vor- und Nachteile der verschiedenen Systeme müssen deshalb gegeneinander abgewogen werden, um die optimale Lösung zu finden.

Das Differenzbereinigungssystem mit Vermittlungsausschuss ist effizient. In kleinem Kreis kann auf einen Kompromiss hingearbeitet werden, indem die Positionen der beiden Kammern direkt miteinander konfrontiert werden. Demgegenüber findet beim *Navette-System* eine derartige Konfrontation nicht statt. Jede Kammer entscheidet für sich über die verbleibenden strittigen Punkte. Das Verfahren kann langwierig und kompliziert sein, indem beide Kammern und deren Ausschüsse mehrmals über die gleichen Aspekte einer Vorlage verhandeln müssen.<sup>32</sup>

Das Verfahren mit Vermittlungsausschuss unterliegt jedoch der Tendenz, undemokratisch zu sein.<sup>33</sup> Da in der Regel nur ein kleiner Teil der Mitglieder einer Kammer im Vermittlungsausschuss mitwirken kann und dort wichtige

---

<sup>31</sup> Longley/Oeleszek, *Bicameral Politics. Conference Committees in Congress*, New Haven 1989, S. 77-87

<sup>32</sup> Vgl. dazu McCown, *The Congressional Conference Committee*, New York 1927, S. 18 f.

<sup>33</sup> AaO, S. 15 f.

Vorentscheidungen gefällt werden, werden die Abgeordneten im Vermittlungsausschuss zu einer Art Supergesetzgeber. Die Gefahr ist, dass in verschiedenen Fragen die Position der Mehrheit einer Kammer nicht die ihr zukommende Vertretung erfährt und dass die Mitglieder des Vermittlungsausschusses ihre eigenen Wünsche auf Kosten der Ansicht der Mehrheit ihrer Kammer durchsetzen können. Zeitmangel, der Ausschluss der Öffentlichkeit von den Verhandlungen des Vermittlungsausschusses nach Ermessen des Vermittlungsausschusses sowie die Beschränkung der Kammern auf die insgesamt Annahme oder Verwerfung einer Kompromissvorlage des Vermittlungsausschusses sind Elemente, die diese Gefahr aktuell werden lassen. Beim *Navette-System* sind sämtliche Mitglieder beider Kammern bei der Ausarbeitung eines Kompromisses beteiligt. Obwohl auch hier die entscheidende Vorarbeit in den Kommissionen erfolgt, steht das letzte Wort doch für jeden einzelnen Punkt, über den die beiden Kammern uneinig sind, den Gesamtkammern zu. Jeder Abgeordnete kann seine besonderen Anliegen in Bezug auf eine Vorlage auch in diesem Stadium verteidigen.

Wie in verschiedenen anderen Bereichen stehen auch hier Demokratie und Transparenz einerseits und Effizienz andererseits in einem gewissen Spannungsverhältnis. Das *Navette-System* lässt sich dadurch beschleunigen, dass die Behandlung strikt auf die strittigen Fragen beschränkt wird und dass „hinter den Kulissen“, zum Beispiel in den Fraktionen, Kompromisse vorbereitet werden. Die Tätigkeit eines Vermittlungsausschusses kann dadurch demokratischer gestaltet werden, dass auch dort nur die strittigen Punkte bereinigt werden dürfen, ohne dass die ganze Vorlage einer Revision unterzogen wird. Die grundsätzliche Öffentlichkeit der Sitzungen des Vermittlungsausschusses gewährt überdies eine gewisse Transparenz der Vorgänge. Ist eine mehrmalige Rückweisung einer Vorlage an den Vermittlungsausschuss möglich, so besteht auch Gelegenheit für die Kammern, differenzierter zu einem Kompromissvorschlag Stellung zu nehmen, als ihn nur insgesamt zu akzeptieren oder zu verwerfen. Längere Legislaturperioden oder die Kontinuität der Gesetzgebung von einer Legislaturperiode zur anderen vermögen auch das Problem des Zeitdrucks zu lindern. Insofern lassen sich beide Systeme derart ausgestalten, dass ein vernünftiges Gleichgewicht zwischen Effizienz und Demokratie hergestellt werden kann.



## **Achtes Kapitel: Die Rolle der zweiten Kammer in Bundesstaaten**

§ 23 Rückschlüsse, die aus den untersuchten Beispielen auf allgemeine Bundesstaatstheorien gezogen werden können

In diesem Schlusskapitel soll zusammenfassend die Rolle zweiter Kammern in Bundesstaaten gewürdigt werden.

Der Versuch einer allgemeinen theoretischen Einordnung der untersuchten Beispiele stößt zunächst an die bereits beschriebenen Grenzen der allgemeinen Bundesstaatstheorie.

Als erstes Ergebnis dieser vergleichenden Untersuchung kann festgehalten werden, dass die Definition der Bundesstaatlichkeit schwieriger und damit umstrittener geworden ist. Die Entstehung neuer Bundesstaaten, die alte Rechtstechniken weiterentwickeln und neue Institute hervorbringen, stellt die allgemeine Bundesstaatstheorie vor neue Aufgaben: Gesetzmäßigkeiten des Bundesstaates müssen noch stärker als bisher aus den Funktionen rechtlich-institutioneller Vorkehrungen in ihrem jeweiligen historisch-politischen Kontext erfasst werden.

Hier liegen ihre Herausforderungen und Möglichkeiten.

### **I. Die Funktion und die Notwendigkeit der Mitwirkung der Gliedstaaten an der Willensbildung auf nationaler Ebene**

Die vorliegende Untersuchung hat gezeigt, dass die Mitwirkung der Gliedstaaten an der Willensbildung auf der nationalen Ebene in Bundesstaaten von zentraler Bedeutung für die Wahrung der Interessen der Länder ist.

Historisch erklärt sich die Mitwirkung der Gliedstaaten an der Willensbildung auf nationaler Ebene oft durch das Bestreben, die ehemals unabhängigen Gliedstaaten für ihren Machtverlust durch Beteiligungsrechte zu „entschädigen“.<sup>1</sup> Die Entwicklung der

---

<sup>1</sup> Vgl. *Caminal Badia, Miquel*, Representación, Territorio y Pluranacionalidad: una propuesta asimétrica para un estado de las nacionalidades y regiones; *Tómas y Valiente*, La posible configuración del Senado, in: *Francesc Pau i Vall* (Hrg.), El Senado, Cámara de Representación Territorial, Asociación de Letrados de Parlamentos, Barcelona 1996, S. 386 ff; *Hanf, Dominik*, Bundesstaat ohne Bundesrat? 1. A., Baden-Baden 1999, S. 177

Bundesstaaten zeigt, dass die Mitwirkung der Glieder immer wichtiger wurde, je stärker die Tendenzen waren, immer mehr Politikbereiche auf nationaler Ebene zu zentralisieren. Die Mitwirkung der Gliedstaaten an der Willensbildung auf nationaler Ebene bewirkt einen Ausgleich der verschiedenen Machtzentren und Interessen eines „zusammengesetzten“ Staatswesens.

Daher kann die erste der in der Einleitung dieser Arbeit aufgeworfenen Fragen bejahend beantwortet werden: Die Mitwirkung der Gliedstaaten an der Willensbildung auf nationaler Ebene stellt ein wesentliches Strukturelement des Bundesstaates dar. Die Bundesstaatlichkeit eines Staatswesens kann somit an den rechtlichen Garantien derartiger Mitwirkungsmöglichkeiten gemessen werden.

## II. Funktion und Notwendigkeit einer zweiten Kammer in Bundesstaaten

Die zweite eingangs aufgeworfene Frage („Ist für die Mitwirkung der Gliedstaaten an der gesamtstaatlichen Willensbildung und für die Wahrung ihrer jeweiligen Länderinteressen die Einrichtung einer zweiten Kammer erforderlich?“) ist nach meiner Auffassung ebenfalls zu bejahen. Die Existenz der Föderalkammer in der Bundesstaatslehre besteht in der Aufgabe, die Mitwirkung der Gliedstaaten an der gesamtstaatlichen Willensbildung sicherzustellen. Ich konnte jedoch feststellen, dass eine der zweiten hier untersuchten Kammern in zusammengesetzten Staatswesen (der mexikanische Senat) diese Aufgabe nicht erfüllt.

Die zweiten Kammern sind in den drei untersuchten Staatswesen mit durchaus unterschiedlichen Kompetenzen ausgestattet und auch in ihrer Zusammensetzung unterschiedlich. Man konnte jedoch anhand des Beispiels des mexikanischen Senates feststellen, dass die Existenz einer zweiten Kammer als solche keine Garantie für die Sicherung der Mitwirkung der Gliedstaaten im Gesamtstaat darstellt. Nur der deutsche Bundesrat und der US-amerikanische Senat konnten als „echte“ Länderkammern eingeordnet werden, die eine effektive Beteiligung der Länder bzw. der Einzelstaaten an der Willensbildung auf nationaler Ebene sicherstellen. Diese Beispiele zeigen jedoch auch, dass die Effektivität nicht nur von der rechtlichen Ausgestaltung der zweiten Kammer, sondern entscheidend auch von der sozio-politischen Struktur eines Staates abhängig ist.

Der deutsche Bundesrat stellt als eine durch Regierungsvertreter besetzte Kammer eine „Reinform“ gliedstaatlicher Repräsentation dar, die folglich nur mittelbar demokratisch legitimiert ist. Der Bundesrat ist Kernstück des deutschen bundesstaatlichen Systems; die gliedstaatliche Mitwirkung an der gesamtstaatlichen Willensbildung vollzieht sich weitgehend durch den Bundesrat. Dessen Stellung im Verfassungsgefüge des Grundgesetzes erklärt sich jedoch nicht nur durch seine Zusammensetzung. Durch den Parlamentarischen Rat zunächst als nachgeordnete Kammer konzipiert, die jedoch in vielen entscheidenden Fragen der bundesstaatlichen Ordnung mit einem Vetorecht ausgestattet wurde, wurde die Stellung des Bundesrates im Verhältnis zum Bundestag im Laufe der Zeit immer schwächer.

Im Gegensatz zum streng „*gouvernementalen*“ Charakter des deutschen Bundesrates stellt der dem US-amerikanischen Repräsentantenhaus gleichgestellte Senat eine Vertretung der einzelstaatlichen (Wahl-) „Völker“ dar. Die Mitwirkung der Einzelstaaten erfolgt somit auf unmittelbarer demokratischer Basis. Die Ausgestaltung der Kompetenzverteilung in der Vereinigten Staaten von Amerika gibt dem Senat ein entscheidendes Gewicht bei der Bestimmung des Grades der Verteilung der Macht zwischen beiden Kammern. Die Diskussionen über die angeblich eher „zentralstaatliche“ bzw. „einzelstaatliche“ Einstellung der amerikanischen Senatoren zeigt die Probleme dieses Modells auf, in dem die Interessen der einzelstaatlichen Verwaltungen gelegentlich etwas zu kurz kommen können.<sup>2</sup> Von besonderer Wichtigkeit ist in diesem Zusammenhang jedoch die Struktur der amerikanischen Parteien; die jeweilige Parteizugehörigkeit eines Senators stellt die „einzelstaatliche“ Orientierung des Senates im wesentlichen sicher.

In Mexiko vermochte die Institution der zweiten Kammer ihre Aufgaben bislang nur in geringem Umfang zu erfüllen. Im mexikanischen Senat haben die Gliedstaaten zu keinem Zeitpunkt ihre Repräsentation als solche gefunden; mehr als durch die Mitglieder des Senats vertraten die Gliedstaaten ihre Interessen gewöhnlich in der Abgeordnetenkammer, die durch die Anzahl der Abgeordneten eine reale Bedeutung erlangte, im Gegensatz zur nur äußerst schwach ausgebildeten verfassungsrechtlichen Persönlichkeit der Gliedstaaten. Mexiko bietet somit ein Beispiel dafür, dass die

---

<sup>2</sup> Zu dieser Fragestellung siehe *Dehousse*, Le paradoxe de Madison, in: *Revue du Droit Public* 1990, S. 655ff.

Schaffung bzw. Ausgestaltung einer zweiten Kammer die Mitwirkung der Gliedstaaten an der gesamtstaatlichen Mitwirkung nicht sicherstellen muss.

Das liegt daran, dass die Gliedstaaten in Mexiko von der Bundesverfassung relativ wenig Kompetenzen verliehen bzw. anerkannt bekommen haben und es den Gliedstaaten außerdem nicht gelungen ist, die zweite Kammer als Forum zu ihrer Interessenwahrnehmung zu nutzen.

## § 24 Die zweite Kammer als Bundesorgan und als Organ der Länder

### I. Die Teilhabe an den Funktionen der Legislative des Bundes

Die zweite Kammer ist als Bundesorgan an der Rechtsetzung und den übrigen Aufgaben der Legislative beteiligt. Dies führt uns zur dritten der eingangs aufgeworfenen Fragen: wie wirkt die zweite Kammer als Bundesorgan an der gesamtstaatlichen Willensbildung mit? Das kann auf zwei Arten und Weisen geschehen: die Stellung der beiden Kammern zueinander kann eine solche der Gleichberechtigung oder des Vorrangs der einen über die andere sein. Dort, wo beide gleichberechtigt sind, sind in der Rechtsetzung beide initiativberechtigt und wirken gleichberechtigt an der Beschlussfassung mit. Sie sind zu gleichen Teilen an der Wahl, Abberufung und Kontrolle der Exekutive beteiligt. So ist die Rolle der zweite Kammer in den USA und Mexiko ausgestaltet.

Im System des Vorrangs einer Kammer dagegen ist eine von beiden von der Mitwirkung in einzelnen Bereichen der Parlamentstätigkeit völlig ausgeschlossen oder in ihren Einflussmöglichkeiten beschränkt. Das ist der Fall in Deutschland, wo der Bereich der Mitwirkung der zweiten Kammer an den Aufgaben des Bundesparlaments stark eingeschränkt ist. In der Rechtsetzung ist das Vorschlagsrecht des Bundesrates jenem des Bundestages nicht ebenbürtig, und rund die Hälfte<sup>3</sup> der Gesetzesvorlagen können auch gegen den Willen der Mehrheit des Bundesrates in Rechtskraft erwachsen. Wahl und Abberufung der Regierung fallen in den ausschließlichen Kompetenzbereich des Bundestages, während die Aufsicht über die Regierungstätigkeit auf beide Kammern

---

<sup>3</sup> Vgl. *Kilper/Lhotta*, Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1996, S. 128 f.

aufgeteilt ist. Dem Vorrecht des Bundestages bezüglich der traditionellen Aufsichtsmittel von Anfrage und parlamentarischer Untersuchung steht die ausschließliche Zuständigkeit des Bundesrates gegenüber, einzelne Kategorien von Rechtsverordnungen der Regierung zu genehmigen. Die zweite Kammer ist in Deutschland gegenüber der Volkskammer in Bezug auf die parlamentarischen Funktionen eindeutig minderberechtigt.

Im amerikanischen Kongress sind die Gewichte ausgeglichener, aber auch nicht völlig gleichmäßig verteilt. Das in der Praxis beinahe bedeutungslose Vorrecht des Repräsentantenhauses in Bezug auf das Initiativrecht bei Finanzvorlagen steht der politisch wichtige Vorrang des Senates im Bereich der Außen- und der Personalpolitik gegenüber. Der Senat erweist sich damit zum Beispiel in diesem beschränkten Funktionsbereich als die einflussreichere der beiden Kammern. Auch in anderen Funktionsbereichen hat die zweite Kammer mehr Gewicht, so dass man sie sogar als die einflussreichere bezeichnen könnte.

In Mexiko legt die Verfassung (im Unterschied zum Grundgesetz und der US-Verfassung) ferner fest, dass der Kongress in bestimmten Ausnahmefällen in der Form zusammentreten kann, dass beide Kammern zu einer einzigen vereinigt sind; in der Regel jedoch ist der Senat unabhängig vom Abgeordnetenhaus tätig, um auf diese Weise die Wirksamkeit des Zweikammersystems zu gewährleisten. Zugleich gesteht der Kongress besagter zusammengeführter Kammer als Handlungsinstrument die Bildung ständiger „Ausschüsse“ oder „Sonderausschüsse“ zu, durch die der Kongress vor dem Senat selbst, der verfassungsgebenden Kammer oder gegenüber den anderen Gewalten vertreten wird. Die Verfassung weist zudem beiden Kammern die gleichen Kompetenzen, wenn auch mit teilweise unterschiedlichen Befugnissen, zu. In der Praxis ist die Macht der Abgeordnetenkammer jedoch größer als die der zweiten Kammer. Die Abgeordnetenkammer hat zum Beispiel die wichtige und alleinige Befugnis, die Rechnungslegung des Haushaltsjahrs zu überprüfen.

## II. Wahrnehmung von Landesaufgaben

Neben der Mitwirkung an den Funktionen der Legislative kommt der zweiten Kammer im Bundesstaat auch die Aufgabe zu, den Interessen der Gliedstaaten Geltung zu verschaffen.

Der deutsche Bundesrat übt besondere Aufgaben aus, die mit seiner Stellung als Bindeglied zwischen Gliedstaaten und Bund in Zusammenhang stehen, indem er über eine Vielzahl von Rechtsverordnungen, Beschlüsse und Maßnahmen der Bundesregierung zu beschließen hat.

In den USA und in Mexiko findet die Mitwirkung an den Funktionen der Legislative vorwiegend in der zahlenmäßigen Verteilung der Sitze in der zweiten Kammer auf die Gliedstaaten Ausdruck.

Neben der Vertretung der gliedstaatlichen Interessen gegenüber dem Bund erscheint auch die Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich der vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit durch die zweite Kammer sinnvoll. Keiner der hier berücksichtigten Staaten kennt heute eine derartige Regelung. Die zweite Kammer wird überall ausschließlich als Organ des Bundes, nicht als Organ der Gliedstaaten eingesetzt. Dies will jedoch nicht heißen, dass durch entsprechende Verfassungsänderungen die Betrauung der zweiten Kammer mit diesen zusätzlichen Aufgaben nicht möglich wäre.

### § 25 Zur Rolle von zweiten Kammern in Bundesstaaten

Zweite Kammern erweisen sich in der Gesamtschau als wandlungsfähige Institutionen, die auch heute noch wesentliche Systemfunktionen erbringen (können), die bei Nichtexistenz oder Abschaffung der bikameralen Struktur von anderen Institutionen übernommen werden müssten.

Einerseits kann man behaupten, dass zweite Kammern in Bundesstaaten die Rolle haben, die Vertretung der Interessen seiner Glieder auf der gesamtstaatlichen Ebene zu ermöglichen.

Andererseits ist es notwendig, um die Vertretung territorialer Einheiten zu verstehen, dass wir beachten, dass die Vertretung unterschiedliche Formen annehmen kann :

a) Die zweite Kammer ist voll in den Prozess gesamtgesellschaftlicher Interessenvermittlung integriert; sie wacht über die Machtverteilung zwischen Bund und Gliedern, vertritt auch regionale Sonder- und Minderheitsinteressen, ist aber ebenso gleichberechtigter Partner der ersten Kammer bei der Lösung von Konflikten, die weder mit der Stellung noch mit den Belangen der Regionen etwas zu tun haben. Der Grundkonsens über den Zusammenhalt der Glieder wie ihrer Beibehaltung ist tief verankert. Bei einer solchen Konstellation – und wohl nur bei einer solchen – ist die Umsetzung der territorialen Repräsentation durch demokratisch-egalitäre Direktwahl möglich, ohne das Risiko einer gegenseitigen Blockade der beiden Kammern einzugehen. Verfassungskonstruktionen und Verfahren für den Fall der Nicht-Übereinstimmung stützen diese Form des Zweikammersystems; ein moderierter Parteienwettbewerb erleichtert sie.<sup>4</sup>

b) Unter den auf territorialer Repräsentation beruhenden zweiten Kammern nimmt der deutsche Bundesrat eine besondere Stellung ein. Auf einem föderalen Grundkonsens operierend, kann er durch günstige verfassungsrechtliche, politische, soziale und ökonomische Rahmenbedingungen Regionen repräsentieren, ihre Position gegenüber dem Bund sichern und am gesamtgesellschaftlichen Interessenausgleich teilnehmen in unterschiedlichem Ausmaß und mit unterschiedlicher Wirkung.<sup>5</sup>

Die Rolle der zweiten Kammern entfaltet unter den Bedingungen echter Bundesstaatlichkeit eine erhebliche Bandbreite an Aufgaben; zweite Kammern sind wichtiges Element der Gewaltenteilung, fungieren als *chambre de réflexion*, bringen zusätzliche und/oder andersartige Erfahrungen und Kenntnisse in den Gesetzgebungsprozess ein, verteidigen die bundesstaatliche Kompetenzordnung, vertreten regionale Interessen, integrieren Minderheiten.

---

<sup>4</sup> Vgl. Schüttemeyer/Sturm, Wozu Zweite Kammern? Zur Repräsentation und Funktionalität zweiter Kammern in westlichen Demokratien, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 23. Jg., 3, S. 535

<sup>5</sup> AaO, S. 536

Zweite Kammern in Bundesstaaten haben eine Berechtigung aus mehrfachen Gründen, sie vertreten die Interessen der Gliedstaaten im Gesamtstaat und dienen der qualitativen Verbesserung der Gesetzgebung durch eine überprüfende, von der ersten Kammer unabhängige Vertretung, durch politische Auseinandersetzung, Einbringung zusätzlicher Erwägungen und Aushandeln von Kompromissen.

Es ist nicht möglich, ein einziges und zusammenhängendes, sozusagen „allgemein gültiges“ Konzept zweiter Kammern zu bestimmen, zu vielfältig sind die Erscheinungsformen hinsichtlich ihrer Bildung, Befugnisse und verfassungsmäßigen Funktionen. Einig waren sich allerdings die jeweiligen Verfassungsschöpfer in der Idee, dem Unterhaus bzw. Abgeordnetenhaus (der ersten Kammer) eine andere und anders zusammengesetzte Vertretung gegenüber zu stellen, um auf diese Weise einen ausgewogeneren Staatsaufbau zu erreichen.



## **Zusammenfassung und Schlussfolgerungen**

### I. Zusammenfassung

Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit war die Institution der zweiten Kammer, die besondere Rolle, die zweite Kammern in Bundesstaaten spielen.

#### 1. Der deutsche Bundesrat

Bei einer zusammenfassenden Bewertung der Rolle des deutsche Bundesrates soll man die Frage betrachten, ob der deutsche Bundesrat, als zweite Kammer in einem Bundesstaat, seine besondere Aufgabe erfüllt hat.

Die Beantwortung dieser Frage ist nicht ganz von den gleichen Faktoren abhängig wie in den anderen Bundesstaaten. Während in anderen Staaten die Mitglieder der zweiten Kammern einzeln ihre Stimme abgeben können und an Weisungen nicht gebunden sind, ist das für die Beantwortung der vorliegenden Frage entscheidende Kriterium die starke oder schwache Bindung des einzelnen Bundesratsmitglieder an seine Partei sowie die Einstellung dieser Partei gegenüber föderalistischen Anliegen. Im Bundesrat stimmt im Unterschied zu den Senatoren in den Vereinigten Staaten von Amerika und den Vereinigten Mexikanischen Staaten nicht das einzelne Kammermitglied, sondern das Land, vertreten durch seine Regierungsmitglieder. In der Bundesrepublik Deutschland geht es also vornehmlich um die Frage, ob die Landesregierung sich im Bundesrat in erster Linie so verhält, wie es die Regierungspartei (oder aber die Opposition) im Bund von ihr erwartet, oder aber ob sie im Bundesrat wirklich als Landesregierung agiert, voller Verantwortungsbewusstsein gegenüber den Belangen des eigenen Landes.

Die Neubewertung der Rolle des Bundesrates wurde in theoretischer Hinsicht vorangetrieben durch die grundlegende Arbeit von Konrad Hesse zum ‚unitarischen Bundesstaat‘. Der darin eingeleitete Paradigmenwechsel vom klassisch föderalistischen Konzept der Bewahrung gliedstaatlicher Eigenständigkeit zum neuen Bild der Bundesstaatlichkeit als eines besonderen Gefüges der Gewaltenteilung wertete den Bundesrat in seiner Funktionsbeschreibung deutlich auf, wies er ihm doch eine wichtige Rolle für das gewaltenteilige Gesamtgefüge zu. Die fortschreitende sachliche

Unitarisierung führe nämlich – so hatte Hesse ausgeführt – in eigentümlicher Umkehrung früherer Entwicklungen nicht zu einer Minderung, sondern zu einer Mehrung des Gewichts des Bundesrates. So werde er durch eine „ausdehnende Interpretation“ der Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen mehr und mehr zu einem maßgeblichen Faktor der Gesetzgebung des Bundes. An die Stelle der den Ländern verlorengegangenen Landesgewalt trete das Moment der Beteiligung an der Bundesgewalt, über die die Länder ein weiteres Stück politischen Lebens führten, ja letztlich ihre Staatsnatur verwirklichten.<sup>1</sup> Der Bundesrat habe sich nicht als selbständiger Faktor gegenüber den anderen Bundesorganen erwiesen, weil in ihm das föderalistische Element der Individualität der deutschen Länder zur Geltung komme, sondern „weil in ihm letztlich ein anderes Substrat bestimmend ist als in den anderen Bundesorganen: das spezifisch administrative Element in den Ländern“.<sup>2</sup>

Sowohl der Gedanke der Ersetzung gliedstaatlicher Individualität – man könnte auch sagen: Autonomie – durch Mitsprache bei der Bundesgesetzgebung als auch der Gedanke der Verstärkung gewaltenteiliger Kontrolle der Bundesexekutive durch die Einbeziehung des Bundesrates, in dem sich letztlich die Kontinuität wie auch das Fach- und Sachwissen der Länderbürokratie zur Geltung bringen, leuchtete unmittelbar ein und bestimmte nachhaltig die künftige Wahrnehmung der Rolle des Bundesrates.<sup>3</sup>

Ich teile die Ansicht der Stimmen<sup>4</sup>, die sagen, dass die wichtige Scharnier-Funktion des Bundesrates durch die oben beschreibende Entwicklung nicht verloren gegangen ist. Es muss allerdings gesichert sein, dass die Mitglieder des Bundesrates im vollen Sinne Vertreter ihrer Länder sind. Dies erfordert allerdings weder eine Delegation durch die Landesregierungen, noch eine Wahl der Mitglieder nur aus der Mitte der Landtage – und schon gar nicht eine geschlossene Stimmabgabe solcher Länder-Delegationen im Bundesrat.

Wenn der Bundesrat ein im obigen Sinne politisches Forum der Länder sein soll, muss seine Zusammensetzung die politischen Kräfteverhältnisse in den Ländern besser

---

<sup>1</sup> Hesse, Konrad, Der unitarische Bundesstaat, aaO, S. 22

<sup>2</sup> AoO, S. 24 f.; vgl. Insoweit auch Herzog, Stellung des Bundesrates im demokratischen Rechtsstaat, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, Heidelberg 1987, § 44, Rd. 42, 44 ff., S. 510 ff.

<sup>3</sup> Vgl. etwa Herzog, aaO, § 44 Rdnrn. ff.

<sup>4</sup> Vgl., Für einen reformfähigen Bundesstaat: Landtage stärken, Bundesrat erneuern, Vorschläge einer Experten-Kommission unter Vorsitz von Dr. Otto Graf Lambsdorff, Berlin, den 15. Januar 2002

repräsentieren, d. h. auch die jeweilige parlamentarische Opposition einschließen. Weder eine bloße Abbildung der Mehrheitsverhältnisse im Bundestag noch eine Abbildung der Länderregierungen repräsentiert das ganze politische Spektrum der Länder; sie begünstigt auch nicht die so wichtige Unabhängigkeit einer zweiten Kammer als politisches Widerlager zum Bundestag: Mitglieder des Bundesrats sollten sich nicht systematisch an denselben Ideen wie Bundestagabgeordnete orientieren. Auch deswegen darauf verzichtet werden, dass die Länder-Delegationen nur geschlossen sollte abstimmen dürfen.

Deshalb könnte ein Vorschlag für eine Reform des Bundesrates folgendermaßen lauten:

1. Die Mitglieder des Bundesrates sollen künftig von den Landtagen gewählt werden.
2. Die Mitglieder des Bundesrates sollen künftig bei ihrer Stimmabgabe frei sein.

Im übrigen sollte es bei der bisherigen Spreizung der Delegationsstärken nach Einwohnerzahlen bleiben, bei allenfalls maßvoller Vergrößerung der Gesamt-Mitgliederzahl (um der Proportionalität in den Landtagen eine bessere Chance zu geben). Vor allem aber sollen die Delegationen der Länder auch weiterhin jeweils nach den Landeswahlen erneuert werden, so dass die Kontinuität des Bundesrates als „ewiges“ Verfassungsorgan gewahrt und eine „zweite Bundeswahl“ (neben der Bundestagswahl) vermieden wird.<sup>5</sup>

## 2. Der Senat der Vereinigten Staaten von Amerika

Bei einer zusammenfassenden Betrachtung des amerikanischen Senates fällt besonders auf, dass er die einzige zweite Kammer der Welt ist, die bei weitem mächtiger ist als die erste. Der amerikanische Senat ist eine zweiten Kammer erster Klasse.<sup>6</sup> Nicht ohne Grund bemerkt Laski,<sup>7</sup> dass die Bezeichnung „erste Kammer“ ihm eher gebühre als dem Repräsentantenhaus. Sein Übergewicht über das Repräsentantenhaus liegt, funktionell gesehen, hauptsächlich im exekutiven Bereich seiner Kompetenzen. Durch die

---

<sup>5</sup> Das Ziel einer besseren Repräsentation der politischen Kräfteverhältnisse in den Bundesratsdelegationen bedingt ein Proporzverfahren bei deren Wahl. Da das Wahlverfahren in jedem Fall durch Landes-Verfassungsrecht geregelt werden muss und in keinem Bundesland die Gefahr besteht, dass dieses von einer Partei allein bestimmt wird, halte ich bundesrechtliche Vorgaben für entbehrlich.

<sup>6</sup> Vgl. Haas, Christoph, Zweite Kammer erster Klasse: der US-Senate, in: Riescher (Hrsg.), Zweite Kammern, Oldenbourg 2000, S. 22 ff.

<sup>7</sup> Laski, Harold, The American Democracy. A Commentary and Interpretation, New York 1948, S. 87

Verfassungsbestimmung, dass völkerrechtliche Verträge mit Zweidrittelmehrheit vom Senat gebilligt werden müssen, wird ihm eine bedeutende Einflussnahme auf die Außenpolitik eingeräumt. Die von ihm ausgeübte Ämterpatronage verschafft ihm großes innenpolitisches Gewicht. Neben diesen bedeutsamen exekutiven Befugnissen darf das Recht des Senates, quasigerichtliche Untersuchungen (*investigations*) anzustellen, nicht unterschätzt werden.<sup>8</sup>

Der amerikanische Senat scheint streng betrachtet ein Verstoß gegen das Prinzip der Gewaltentrennung zu sein. Doch schafft gerade er, indem er als auf regionaler Basis erbautes Organ ein Gegengewicht im legislativen, exekutiven und rechtsprechenden Funktionsbereich darstellt, ein zusätzliches System der „*checks and balances*“ und damit eine erhöhte Garantie für die Freiheit des Bürgers.

Das Übergewicht des Senates über das Repräsentantenhaus ist aber nicht nur funktionell begründet. Auch strukturell wird seine dominierende Stellung durch verschiedene Faktoren unterstützt. Die längere Wahlperiode (sechs Jahre) des Senators verleiht diesem eine freiere und unabhängigere Stellung gegenüber seinen Wählern. Vorteilhaft für die Funktionsfähigkeit und das Niveau des Senates wirkt sich auch die Kontinuität dieser Körperschaft aus, die dadurch entsteht, dass nie der ganze Senat, sondern lediglich ein Drittel der Senatoren alle zwei Jahre neugewählt wird. Auch die Tatsache, dass der einzelne Senator nicht für einen regional eng begrenzten Distrikt, sondern für den ganzen Einzelstaat gewählt ist, verleiht ihm größere Bedeutung im Vergleich zu seinen Kollegen im Repräsentantenhaus. Allgemein ist zu sagen, dass das Ansehen der Senatoren unvergleichlich viel höher ist als das der Abgeordneten im Repräsentantenhaus.

Für diese Arbeit muss Wert auf die Feststellung gelegt werden, dass bei der Schöpfung dieser so bedeutenden Institution hauptsächlich föderalistische Gedanken die entscheidende und ausschlaggebende Rolle gespielt haben.<sup>9</sup> Der amerikanische Senat sollte eben, so wollten es die kleineren Staaten, ein Organ sein, das die Gewalt der Einzelstaaten neben der Zentralgewalt zur Geltung bringt. Die Frage, die im Rahmen dieser Arbeit besonders interessiert, ist, wie der amerikanische Senat seinen besonderen Aufgaben als Staatenhaus gerecht geworden ist. Ein Kriterium von fundamentaler Bedeutung für die Beantwortung dieser Frage ist die Stellung der Senatsmitglieder zu ihrer Partei und die Einstellung der Parteien selbst zu Fragen des Föderalismus.

---

<sup>8</sup> AaO, S. 89

<sup>9</sup> Marriot, aaO, S. 77; Loewenstein, Amerikanische Verfassung, aaO, S. 178 und S. 205

Als ein für die Lösung seiner besonderen Aufgabe förderndes Charakteristikum im amerikanischen politischen Leben kann zunächst festgestellt werden, dass die amerikanischen Parteien nicht auf Bundesebene, sondern auf Landesebene aufgebaut sind und deshalb eine starke provinzielle Tendenz zeigen.<sup>10</sup> Die beiden großen Parteien haben, wie schon erwähnt wurde, ihre Fraktionen in Kongress, doch ist die Bindung der einzelnen Senatoren an die Beschlüsse der Fraktion relativ schwach.<sup>11</sup> Das soll nicht heißen, dass die Senatoren regelmäßig unter Missachtung ihrer Parteizugehörigkeit stimmen. Es ist jedoch auffallend, dass in Fragen, die die Länder als solche angehen, die Senatoren sich im allgemeinen als Ländervertreter fühlen und, wenn erforderlich, durchaus anders stimmen, als das Parteiprogramm es an sich vorschreibt.<sup>12</sup>

Im weitreichend dezentralisierten und segmentierten Gesellschafts- und Regierungssystem der USA hat sich der Senat als gleichberechtigte zweite Kammer neben dem Repräsentantenhaus nicht selten als eine bedeutsame Institution bei Gewaltenteilung und Gesetzgebung erwiesen. Rückblickend auf umfassende Problemstellungen dieses Jahrhunderts, wie etwa die Bürgerrechtsgesetzgebung oder auch die Ära McCarthy, denen sich die Legislative der USA hat stellen müssen, ist allerdings einschränkend anzumerken, dass in der Verfassungsrealität nicht alle Ziele der Gründungsväter lückenlos aufgegangen sind.

Hinsichtlich der Rolle des einflussreichen Senats – als dem von Madison angepriesenen "Anker" des politischen Systems der USA – wirkt die zweite Kammer zwar auch noch heute als systemstabilisierendes Moment, doch ist ihre Hemmwirkung auf die Gesetzgebung und die Exekutive der USA weder ausschließlich förderlich gewesen, noch ließe sich behaupten, der moderne Kongress und seine Abgeordneten seien frei von einer gewissen Anfälligkeit zugunsten des Populismus, zu dessen Eindämmung die Institution nicht zuletzt von den Gründern ursprünglich gedacht war.<sup>13</sup> Anhand des aufgezeigten Falles der Telekommunikationsgesetzgebung von 1996 allerdings wird

---

<sup>10</sup> Vgl. Schwarz-Liebermann von Wahlendorf, aaO, S. 59 und S. 61

<sup>11</sup> Vgl. Friedrich, Verfassungsstaat, aaO, S. 408; Loewenstein, Verfassungslehre, S. 114

<sup>12</sup> Mathiot, in: Le Fédéralisme, (Hrsg. vom Centre de Sciences Politiques de l'Institut d'Etudes Juridiques de Nice), Paris 1976; George Haynes schreibt: "For obvious reasons, inherent in its scheme of representation, its long term and its rules of procedure, the Senate has been the arena where localism has fought hardest and won its greatest victories", in: Haynes, George, H., The Senate of the United States. Its History and Practice, Bd. I, New York 1960, S. 439

<sup>13</sup> Scher, Richard K., Politics in the New South: Republicanism, Race and Leadership in the 20<sup>th</sup> century, New York 1992, S. 388 ff.

deutlich, dass sich das Prinzip der Kompromissfindung über wechselnde Koalitionen und eine daraus entstehende (letztlich im Senat ihre Vollendung findende) Raffinierung von Gesetzesinitiativen noch heute als mitunter durchaus funktional erweist, extremen (aber leider auch im Sinne von progressiven) ideologischen Standpunkten den Wind aus den Segeln zu nehmen.

### 3. Der mexikanische Senat

Wenn die Institution des mexikanischen Senates zusammenfassend betrachtet werden soll, so gilt es festzustellen, dass der mexikanische Senat, obwohl er durchaus bedeutende Funktionen ausüben mag, unter föderalistischen Aspekten betrachtet eine zu wenig einflussreiche Rolle spielt.

In Mexiko ist die Rolle des Senates seit jeher von geringem Gewicht gewesen, bis heute. Diese Tatsache ist verschiedenen Ursachen geschuldet. Einer der Hauptgründe ist in der Geschichte Mexikos zu finden. Durch die Betrachtung der historischen Ereignisse gelangt man zu der Erkenntnis, dass als Folge der internen Kämpfe und Streite zwischen den verschiedenen politischen Akteuren der Senat seine Existenzberechtigung allmählich einbüßte, das heißt seine ursprüngliche Aufgabe, die Gliedstaaten und ihre Interessen auf nationaler Ebene zu vertreten und als Gegenwicht zur Abgeordnetenversammlung zu dienen, nicht länger wahrnehmen konnte.

Eine weitere wichtige Ursache für den Bedeutungsverlust des Senates ist die politische Übermacht<sup>14</sup>, die eine politische Partei im Laufe der Zeit erreichte und für die letzten sieben Jahrzehnte aufrecht erhalten konnte: die PRI (*Partido Revolucionario Institucional*) erreichte eine politische und gesellschaftliche Hegemoniestellung<sup>15</sup>, die weit reichende Auswirkungen auf die Verfassungswirklichkeit hatte.

Ein Ergebnis dieser Ein-Parteien-Herrschaft war die überwältigende Macht der Exekutive, mit dem Präsidenten an der Spitze, über die anderen Gewalten, insbesondere

---

<sup>14</sup> Zur Konsolidierung der Demokratie in Mexiko und in den meisten lateinamerikanischen Ländern erscheint es besonders wichtig, dass der Kongress seine Fähigkeit unter Beweis stellt, die Macht der Präsidenten auf überzeugende Weise einzuschränken und zu kontrollieren, so dass dem Eindruck, die Präsidenten seien allmächtig und der Kongress ohnmächtig, der Boden entzogen wird. Vgl. *Krumwiede/Nolte, Die Rolle der Parlamente in den Präsidialdemokratien Lateinamerikas*, Hamburg 2000, S. 36

<sup>15</sup> In Mexiko hat sich eine politische Kultur mit autoritären Zügen herausgebildet, in der die Vorstellung von Gewaltenteilung und demokratischer Kontrolle alles andere als eine Selbstverständlichkeit.

über die Legislativgewalt. Hier war es vor allen der Senat, der wichtige Zuständigkeiten verlor, wie z. B. die Beteiligung bei der Verabschiedung des Staatshaushaltes (des Budgets) und bei der Ernennung der Bundesminister.

Aus dem Vorstehenden wird deutlich, dass Mexikos institutionell geschwächerter Senat nur eine bescheidene Rolle auf nationaler Ebene spielen konnte und eine Vertretung der Einzelstaaten überhaupt nicht wahrnehmen konnte.

In Mexiko war der politische Status des Senates bis Dezember 2000 der einer aristokratischen und konservativen Kammer, eines Zufluchtsortes für alte Politiker, ein lebendes Museum der Familie der Revolutionäre<sup>16</sup>. Zweifelsohne weist seine Rolle bei der Rekrutierung wie Mobilisierung der politischen Klasse in den letzten Jahren bedeutende Veränderungen auf. Zwei der sichtbarsten Konsequenzen der Reformen der Instrumente des Senats sind die der Erhöhung der Senatorenzahl und der zunehmende Pluralismus seiner Mitglieder. Derzeit zählt die Versammlung 128 Mitglieder. Wenn die Kammer sich der Form nach auch alle sechs Jahre vollständig erneuert, so vollzog sich die Wahl der *plurinominalen* Senatoren nicht in analoger Weise.

Die Übernahme der *plurinominalen* Liste ermöglichte den Einzug von politisch bedeutsamen Vertretern der Oppositionspartei in den Senat, wie auch von Politikern aus dem Bereich der öffentlichen Verwaltung, die auf diese Weise höhere Positionen zu erreichen hofften. Für die Führer der Parteien bedeutete der Senat ein Sprungbrett für eine Kandidatur in ihren jeweiligen Bundesstaaten. Vor der Annahme des *plurinominalen* Systems beschränkte sich die politische Erneuerung des Senats auf eine Ämterrotation innerhalb der herrschenden PRI. Das Verbot der unmittelbaren Wiederwahl und die Erneuerung des Senats alle sechs Jahre verliehen diesem Organ eine beachtliche Stabilität verglichen mit der Abgeordnetenversammlung, wenn auch nicht notgedrungenerweise einen höheren Grad an Kontinuität und Professionalität. In den Senat gelangten vorrangig Politiker im Ruhestand oder aktive Führer der Vereinigungen der herrschenden Partei (PRI-Herrschaft). In einer Untersuchung über den beruflichen Werdegang der Senatoren im Zeitraum von 1940 bis 1970 wird darauf verwiesen, dass von den 616 Personen, die ein Senatorenamt ausübten, 51 vom Senat in das höchste

---

<sup>16</sup> Die PRI (*Partido Revolucionario Institucional*) stellte alle Senatoren.

Regierungsamt ihrer jeweiligen Länder wechselten, während lediglich 16 erst Gouverneure und dann Senatoren waren. Somit nahmen 8,4% der Senatoren am Tausch der Ämter zwischen Senat und Regierung der Bundesstaaten teil, indem sie vom Senatorenamt in das Gouverneursamt wechselten.<sup>17</sup>

Heute ist die direkte (unmittelbare) Wiederwahl der Senatoren in der politischen Debatte des Kongresses. Häufig wird sie als eine der wirkungsvollsten Formeln angeführt, mit der die Spezialisierung und Professionalisierung dieses Organs erreicht werden könne. Eine mögliche Reform legt daher den Schwerpunkt auf eine qualitative Verbesserung der Arbeit der Senatoren anstatt auf eine Erhöhung der Anzahl der Senatoren. Trotz der von dem Verbot der Wiederwahl auferlegten Restriktionen übersteigt der Erfahrungshorizont und das politische Prestige derjenigen, die in den Senat gewählt werden, das der Mitglieder der Abgeordnetenkammer.

Nach meiner Meinung wird in der nächsten Zukunft der mexikanische Senat vor der Herausforderung seiner institutionellen Reform stehen.

Angesichts der Gefahr einer zerstrittenen Regierung könnten im Zuge der Diskussion über die Rolle des Senats auch seine Zuständigkeiten und sogar die Art und Weise seiner Zusammensetzung erörtert werden. So zeichnen sich der zeitlich begrenzte Charakter der Mehrheiten im Senat und die Zuständigkeiten als bedeutende Themen ab.

Eine Verringerung der Senatorenzahl und eine gesteigerte Transparenz könnten seine beratende Tätigkeit begünstigen. Weitet der Senat seine Rolle aus, so könnte die Überprüfung seiner verschiedenen Entscheidungsmechanismen ebenfalls ins Zentrum der Diskussion rücken. Dies wäre immer dann der Fall, wenn der politische Pluralismus und die Zuständigkeiten des Kongresses und seiner beiden Kammern in Frage stehen.

In dieser Arbeit möchte ich einen bescheiden Beitrag leisten für Verbesserungsvorschläge hinsichtlich der Arbeit der Institution des mexikanischen Senates:

- Stärkere Teilhabe der Gliedstaaten an der nationalen Politik durch periodische Vereinbarungen zwischen den Senatoren und den Regierungen der Gliedstaaten

---

<sup>17</sup> *Rendon, Corona, Armando*, La Renovación de la clase política, 1940-1977, UNAM, Mexiko 1990, S. 169



zwecks Koordination der Interessen der Gliedstaaten. Das heißt die Verpflichtung, halbjährlich die Ministerpräsidenten der Gliedstaaten und ihre Kabinettsmitglieder im Senat anzuhören, wo über die Angelegenheiten und Probleme der Gliedstaaten diskutiert werden könnte. Dieses könnte die bisher nicht stattfindende Vertretung der Gliedstaaten im Senat begründen.

- Mitentscheidungsrecht des Senates bei der Verabschiedung des Bundeshaushaltes und der Erhebung der Bundessteuern.
- Erweitere Kompetenzen des Senates beim Aushandeln von internationalen Verträgen (bis jetzt nur Möglichkeit der Zustimmung zu solchen Verträgen).
- Übersendung von halbjährlichen Berichten seitens der Regierung an den Senat, die Auskunft über die Entwicklung der auswärtigen Politik geben.
- Verpflichtung der Menschenrechtskommission (*Comision de Derechos Humanos*), regelmäßig vor dem Senat Bericht zu erstatten.

## II. Schlussfolgerungen

Als erstes Ergebnis der vorliegenden vergleichenden Untersuchung über die Rolle zweiter Kammern in den drei untersuchten Bundesstaaten kann festgehalten werden, dass zwei unterschiedliche Vorstellungen über das politische Gewicht der Gliedstaaten bestehen, das heißt über die Frage der Notwendigkeit einer Korrelation zwischen ihrer jeweiligen Bevölkerungszahl und der Anzahl von Vertretern, die sie in die zweite Kammer entsenden.

Die erste Auffassung besteht in dem Konzept der gleichwertigen Vertretung, ausgedrückt im 17. Verfassungszusatz (1913) der amerikanischen Verfassung von Philadelphia von 1787, die festlegt, dass jeder Mitgliedstaat der Union zwei Senatoren in die zweite Kammer (den Senat) entsendet und dass jeder Senator eine Stimme hat (Art. I, Abschnitt 3). Madison schrieb bereits in den *Federalist Papers*, dass die Entsendung einer gleichen Zahl von Vertretern in den Senat pro Mitgliedsstaat festzulegen und nicht diskutierbar sei.

Mexiko hat diesen Grundsatz der gleichwertigen Vertretung eines jeden Gliedstaates in der zweiten Kammer vom amerikanischen Modell übernommen, dabei einzig die Anzahl der Senatoren pro Gliedstaat auf vier erhöht.

Die zweite Auffassung besteht in dem Konzept der repräsentativen Vertretung, d. h. einer Vertretung der Gliedstaaten, die deren jeweilige politische Bedeutung in der Anzahl ihrer Vertreter im Senat widerspiegelt. Dabei richtet sich die Anzahl der Vertreter nach der jeweiligen Bevölkerungszahl des Gliedstaates: je mehr Einwohner dieser hat, desto mehr Vertreter entsendet er in die Kammer. Aus diesem Grundsatz folgt allerdings nicht immer eine exakte proportionale Erhöhung der Vertreterzahl mit steigender Bevölkerung, sondern oftmals, wie im Beispiel Deutschlands, eine gewisse Begünstigung der kleineren Gliedstaaten, die relativ mehr Vertreter entsenden als ihnen nach ihrer Bevölkerung entspräche.

Nach meiner Ansicht benachteiligt eine repräsentative Vertretung der Gliedstaaten in der zweiten Kammer die kleineren unter ihnen. Andererseits besteht bei einer gleichwertigen Vertretung der Gliedstaaten in der zweiten Kammer die Möglichkeit, dass sich kleinere Gliedstaaten verbünden und so Gesetzesinitiativen maßgeblich beeinflussen, obwohl die Mehrheitsmeinung in der ersten Kammer eine andere ist und obwohl diese Gliedstaaten nur eine Bevölkerungsminderheit auf nationaler Ebene vertreten. Die kleineren Gliedstaaten könnten sich ermutigt sehen, in einer Weise Einfluss auf Angelegenheiten zu nehmen, die nicht ihrem tatsächlichen Gewicht im Gesamtstaat entspricht, und versucht sein, ihr im Verhältnis zu den größeren Gliedstaaten relativ größeres Gewicht für ihre Interessen auszunutzen.

Unabhängig von der Frage einer gleichwertigen oder repräsentativen Vertretung der Gliedstaaten in der zweiten Kammer bleibt das Gewicht der zweiten Kammer als solcher, im Verhältnis zur ersten, gleich, hat die Verteilung der Sitze unter großen und kleinen Gliedstaaten also keinen Einfluss.

Die vorliegende rechtsvergleichende Untersuchung führt bei der Betrachtung der Verbindungen, die zwischen einem Mitglied der zweiten Kammer und der Regierung seines Herkunftsstaates bestehen und welche von maßgeblicher Bedeutung sind, um das

Funktionieren und die Bedeutung der zweiten Kammer beurteilen zu können, zu einem zweiten Ergebnis: es gibt auch hier wieder zwei unterschiedliche Modelle.

Das erste Modell, welches in Deutschland anzutreffen ist, wird durch die Unterordnung des Mitgliedes der zweiten Kammer unter den von ihm repräsentierten Gliedstaat, namentlich dessen Regierung, gekennzeichnet. Hier wird die zweite Kammer als eine Art Versammlung oder „Botschafterkammer“ der Gliedstaaten angesehen, wobei die Mitglieder der zweiten Kammer den politischen Vorgaben der von ihnen vertretenen politischen Einheiten zu folgen haben. Auf diese Weise wird offensichtlich der Einfluss der Gliedstaaten auf die Entscheidungen des Senates, und damit mittelbar auf die Entscheidungen des Bundesstaates, gesichert.

Das zweite Modell, welches in den Vereinigten Staaten von Amerika und Mexiko anzutreffen ist, ist das der Autonomie, einer Unabhängigkeit von Vorgaben des Gliedstaates, welche der Senator in seinen Handlungen genießt. In diesem Modell ist der Einfluss der Gliedstaaten auf Entscheidungen, die in der zweiten Kammer gefällt werden, sehr viel geringer als im ersten Modell. Diese Unabhängigkeit des Senators kann sogar dazu führen, dass er im Senat *gegen* den von der Regierung des Gliedstaates ansonsten postulierten politischen Standpunkt, also gegen den politischen Willen des Gliedstaates, die er in der Theorie vertreten soll, stimmt.

Als drittes Ergebnis des Ländervergleichs soll auf die unterschiedlichen Verfahren der Berufung der Senatoren in die zweite Kammer hingewiesen werden.

Im Fall der Bundesrepublik Deutschland ist festzustellen, dass die Mitglieder der zweiten Kammer durch die Exekutive der Gliedstaaten ernannt werden. Art. 51 GG bestimmt: „Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Länder, die sie bestellen und abberufen“.<sup>18</sup>

Auch hier finden wir bei den Vereinigten Staaten von Amerika und in Mexiko wieder ein anderes Modell vor: in beiden Ländern werden die Senatoren vom Wahlvolk gewählt. In

---

<sup>18</sup> Der Ausdruck „Regierung“ verweist dabei nicht auf die drei Gewalten, sondern auf das Kabinett (Ministerpräsident und Minister; Argument aus Art. 62 GG)

den Vereinigten Staaten wurde die Wahl durch das Volk im Jahre 1913 durch den 17. Zusatzartikels (*Amendment*) der Verfassung eingeführt, in Mexiko im Jahre 1917 durch Art. 56 der Verfassung.

Es darf behauptet werden, dass die Form der Berufung in das Senatorenamt einen erheblichen Einfluss auf den späteren Grad der Autonomie bzw. der Abhängigkeit der Mitglieder der zweiten Kammer gegenüber den Regierungen der jeweiligen Gliedstaaten hat.

Vom Volk gewählte Senatoren fühlen sich kaum gegenüber den Regierungen ihrer Gliedstaaten verpflichtet, und so ist ihre Unabhängigkeit bei der Ausübung ihres Senatorenamtes in der Regel erheblich. Sie fühlen sich eher ihren Wählern als der Regierung ihres Gliedstaates verbunden und gehören sogar des öfteren nicht den politischen Parteien an, die die Regierung des Gliedstaates stellen, sondern den jeweiligen Oppositionsparteien.

Im Gegensatz zur eben beschriebenen Autonomie besteht dort, wo Mitglieder der zweiten Kammer von der Regierung des jeweiligen Gliedstaates ernannt werden (wie in Deutschland), von Anbeginn ein gewisses Abhängigkeitsverhältnis der Senatoren zu ihrer ernennenden Stelle.

Eine weitere Form der Abhängigkeit, nicht durch die Verfassung begründet, ist die, welche oftmals zwischen dem Mitglied der zweiten Kammer und der politischen Partei besteht, die ihn unterstützt hat. Die politischen Loyalitäten, die ein Senator gegenüber dem Führer seiner Partei (dem auf nationaler Ebene) entgegenbringt, sind in den USA und ganz besonders in Mexiko sehr stark. Diese Beziehungen, das ist als bedeutsam herauszustellen, überwiegen in der Realität oft die Loyalitäten eines Senators gegenüber seinem Herkunftsstaat und dessen Institutionen.

Als viertes Ergebnis dieser Untersuchung sollen die Unterschiede in der Form der Mandatsbeendigung eines Senators vorgestellt werden. Abgesehen von Beendigungsgründen wie Tod, Rücktritt, Amtsenthebung durch die Kammer, usw. interessiert hier insbesondere die Frage, ob das ernennende Organ ermächtigt ist, das Mitglied der zweiten Kammer nach eigenem Ermessen abzurufen.

Das Mandat im deutschen Bundesrat ist widerruflich gemäß den Bestimmungen des bereits zitierten Art. 51 GG, der die Gliedstaatenregierungen ermächtigt, ihre Vertreter in den Bundesrat zu entsenden. Es ist hervorzuheben, dass besagte Abberufungsmöglichkeit zusammen mit der ebenfalls in Art. 51 GG enthaltenen Vorschrift, dass die Stimmen eines Bundeslandes nur einheitlich abgegeben werden können, ein System eines imperativen Mandates einführt, da Bundesratsmitglieder aufgrund von Entscheidungen, in denen sie von den Vorgaben ihrer Gliedstaatenregierungen abweichen, mit ihrer Entlassung und Ersetzung rechnen müssen.

Demgegenüber ist in den Vereinigten Staaten und in Mexiko das Mandat nicht widerruflich, was eindeutig dafür spricht, das Mandat als freies anzusehen; unabhängig sowohl von (formaler) Beeinflussung durch die Gliedstaatenregierungen als auch relativ unabhängig vom Wahlvolk. Ist ein Senator in Mexiko gewählt, steht fest, dass er für die nächsten sechs Jahre Mitglied der zweiten Kammer sein wird, zugleich steht auch fest (aufgrund des Verbots der unmittelbaren Wiederwahl), dass er sich frühestens 12 Jahre nach seiner Wahl abermals den Wählern zu stellen hat, sofern er eine Wiederwahl anstrebt.

Die letzten Überlegungen leiten bereits über zur Differenzierung des Untersuchungsgegenstandes nach der Dauer des Mandats eines Abgeordneten in der zweiten Kammer und damit zum fünften Ergebnis.

Im Falle Deutschlands, wo das Grundgesetz die Beendigung des Mandats des Bundesratsmitglieds durch die Regierung seines Bundeslandes erlaubt, gibt es keine garantierte (Mindest-) Dauer dessen Mandates, da dieses immer von zwei Voraussetzungen abhängt: einmal dem fortdauernden Vertrauen der Landesregierung in die Tätigkeit des Bundesratsmitgliedes und zum anderen von der Dauer der Legislaturperiode der Landesregierung selbst. Wird die Landesregierung abgewählt, so endet naturgemäß auch das Mandat des Bundesratsmitgliedes. Dabei ist zu beachten, dass die Legislaturperioden in den einzelnen Bundesländern zu unterschiedlichen Zeitpunkten enden und dementsprechend die Zusammensetzung des Bundesrates sich während der Legislaturperiode des Bundestages erheblich und auch mehrmals ändern kann.

Dort, wo keine Befugnis zur Abberufung von Mitgliedern zweiter Kammern besteht, wie in den USA und in Mexiko, ist die Dauer des Senatorenamtes von herausragender Bedeutung. Man kann den Grundsatz folgendermaßen formulieren: in Anbetracht des „freien (also des nicht imperativen und somit unabhängig von Regierungsaufträgen ausgeübten) Mandates“ ist das Mitglied der zweiten Kammer in noch größerem Maße unabhängig, je mehr Amtszeit es noch vor sich hat. In den Vereinigten Staaten von Amerika legt der 12. Verfassungszusatz die Amtszeit auf sechs Jahre fest, wie es in Mexiko durch die Verfassung von 1917, Art. 56, ebenfalls geschah.

Die angeführten verschiedenen Arten der Ernennung zum Mitglied einer zweiten Kammer sowie die verschiedenen Möglichkeiten der Abberufung haben nach meiner Ansicht erhebliche Auswirkungen auf den Einfluss der Gliedstaaten auf Entscheidungen auf föderaler Ebene.

Werden die Mitglieder der zweiten Kammer von der Regierung des Gliedstaates ernannt und sind sie durch diese auch abberufbar, so besteht die Tendenz, dass sich die zweite Kammer zu einer Versammlung von Gesandten („Botschaftern“) der Gliedstaaten entwickelt und die Mitglieder der zweiten Kammer von den verpflichtenden Vorgaben ihrer Entsender abhängig sind. Dieses Modell der Unterordnung des Mitgliedes der zweiten Kammer unter die Regierung seines Gliedstaates beinhaltet den Vorteil, dass die Interessen der Gliedstaaten in der zweiten Kammer besser zum Ausdruck gebracht werden können. Allerdings ist auch offensichtlich, dass in einer zweiten Kammer dieses Zuschnittes die einzelstaatlichen Interessen Gefahr laufen, übergroßes Gewicht zu bekommen und sich die zweite Kammer in eine Arena verwandeln kann, in der das Ausfechten widerstreitender regionaler Egoismen zur Handlungsunfähigkeit des Bundesstaates bzw. zur Blockade seiner Interessen führen kann. In den USA ist es aufgrund der Verfassung und damit zumindest theoretisch möglich, dass im Senat eine Zusammenschluss von Gliedstaaten, die zusammen nicht mehr als 20 % der Gesamtbevölkerung der USA repräsentieren, den politischen Kurs der zweiten Kammer in gewisser Hinsicht bestimmen kann.

In dem Fall, wo die Verfassung dem vertretenen Organ nicht die Abberufung des Mitgliedes der zweiten Kammer erlaubt, ist eine weitgehende Autonomie dieses Mitgliedes die Folge, die noch dazu umso größer ist, je länger die Amtszeit der Mitglieder der zweiten Kammer bemessen ist. Idealerweise führt das dazu, dass sich das

Kammermitglied in seiner Tätigkeit vom nationalen Wohl leiten lässt und nicht allein das Wohl seines Gliedstaates zum Maßstab seines Handelns macht. Allerdings besteht das Risiko, dass das Mitglied aufgrund seiner umfassenden gesetzgeberischen Freiheiten die eigenen Interessen oder diejenigen seiner Partei (letzteres ist insbesondere in Mexiko zu beobachten) noch über die Interessen des Gliedstaates stellt, den er nominell vertritt. In Extremfällen kann das sogar so weit führen, dass sich das Mitglied der zweiten Kammer in einen Pseudorepräsentanten oder gar „Antirepräsentanten“ verwandelt, weil er in keiner Weise den gliedstaatlichen Institutionen unterworfen ist. Ebenfalls kann es bei einer solch autonomen Stellung des Mitgliedes der zweiten Kammer zu dem paradoxen Fall kommen, dass in einer Abstimmung die zwei (USA) bzw. vier (Mexiko) Mitglieder, die einen Bundesstaat vertreten sollen, *gegensätzlich* abstimmen, so dass dieser Staat mit zwei einander widersprechenden Stimmen spricht – ein denkbarer, juristisch jedoch vollkommen absurder Fall.

Die Wahl zwischen einem Modell der zweiten Kammer, welches auf Weisungsgebundenheit oder auf der Autonomie ihrer Mitglieder beruht, kann man kaum abstrakt treffen: es müssen immer die Voraussetzungen, die Notwendigkeiten und – nicht zuletzt – die geschichtlichen Erfahrungen jedes föderalen Staates berücksichtigt werden. Es ist allerdings möglich, einige grundsätzliche Empfehlungen zu geben: dort, wo sich das föderale System eines Landes in Auflösung befindet wegen einer Schwäche der regionalen Autonomien und der Übermächtigkeit der nationalstaatlichen Ebene (wie es in Mexiko der Fall ist) und die Gesellschaft ein funktionierendes föderales System wieder herstellen möchte, erscheint die Einführung einer Weisungsabhängigkeit des Mitgliedes der zweiten Kammer gegenüber dem von ihm vertretenen Gliedstaat sinnvoll. Im umgekehrten Fall, dort, wo die Föderation als solche Gefahr läuft durch übermäßige Macht der Gliedstaaten und Schwäche des Zentralstaates handlungsunfähig zu werden, ist es notwendig, die Macht des Zentralstaates zu stärken, und es wäre sinnvoll, dieses durch ein Modell der Unabhängigkeit der Mitglieder der zweiten Kammer von ihren Entsendestaaten zu tun.

Tabelle Nr. 1

### Der Vergleich der ausgewählten Bundesstaaten

<b>Bundesstaat</b>	<b>Staatsgebiet (in Km<sup>2</sup>)</b>	<b>Bevölkerung (in Mio.)</b>	<b>Föderale Gliederung</b>	<b>Regierungssystem</b>
Bundesrepublik Deutschland	357.020	82,8	16 Länder	Parlamentarische Demokratie
Vereinigte Staaten von Amerika	9.809.155	281,5	50 Staaten 1 Bundesbezirk Columbia (Washington D. C.)	Präsidentialdemokratie
Vereinigte Mexikanische Staaten	1.967.168	100,3	31 Staaten 1 Bundesdistrikt (Mexiko-Stadt)	Präsidentialdemokratie

Quelle: Fischer Weltatmanach 2002.



Tabelle Nr. 2

### Der Vergleich der zweiten Kammern im Überblick

Bundesstaat	Name der zweiten Kammer	Zahl der Sitze	Wahlmodus	Wahlperiode	Momentane Sitzverteilung (Stand: April 2003)	Status	Dauer des Bestehens																																																			
Deutschland	Bundesrat	69 Sitze je nach Bevölkerungszahl des Landes: 3, 4, 5 oder 6 Sitze	Delegation durch Landesregierungen	Keine Wahl, Delegation durch die Landesregierungen deren Dauer abhängig ist vom Willen der Landesregierung	<b>Die Stimmenverteilung im deutschen Bundesrat</b> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Länder</th> <th>Stimmzahl</th> <th>Regierung</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>Nordrhein-Westfalen</td><td>6</td><td>SPD/B90/Grüne</td></tr> <tr><td>Bayern</td><td>6</td><td>CSU</td></tr> <tr><td>Baden-Württemberg</td><td>6</td><td>CDU/FDP</td></tr> <tr><td>Niedersachsen</td><td>6</td><td>CDU/FDP</td></tr> <tr><td>Hessen</td><td>5</td><td>CDU</td></tr> <tr><td>Sachsen</td><td>4</td><td>CDU</td></tr> <tr><td>Rheinland-Pfalz</td><td>4</td><td>SPD</td></tr> <tr><td>Berlin</td><td>4</td><td>SPD</td></tr> <tr><td>Sachsen-Anhalt</td><td>4</td><td>SPD</td></tr> <tr><td>Thüringen</td><td>4</td><td>CDU/SPD</td></tr> <tr><td>Badenburg</td><td>4</td><td>SPD</td></tr> <tr><td>Schleswig-Holstein</td><td>4</td><td>SPD/B90/Grüne</td></tr> <tr><td>Mecklenburg-Vorpommern</td><td>3</td><td>SPD/PDS</td></tr> <tr><td>Hamburg</td><td>3</td><td>SPD/B90/Grüne</td></tr> <tr><td>Saarland</td><td>3</td><td>SPD</td></tr> <tr><td>Bremen</td><td>3</td><td>SPD</td></tr> </tbody> </table>	Länder	Stimmzahl	Regierung	Nordrhein-Westfalen	6	SPD/B90/Grüne	Bayern	6	CSU	Baden-Württemberg	6	CDU/FDP	Niedersachsen	6	CDU/FDP	Hessen	5	CDU	Sachsen	4	CDU	Rheinland-Pfalz	4	SPD	Berlin	4	SPD	Sachsen-Anhalt	4	SPD	Thüringen	4	CDU/SPD	Badenburg	4	SPD	Schleswig-Holstein	4	SPD/B90/Grüne	Mecklenburg-Vorpommern	3	SPD/PDS	Hamburg	3	SPD/B90/Grüne	Saarland	3	SPD	Bremen	3	SPD	Föderal	1949-
Länder	Stimmzahl	Regierung																																																								
Nordrhein-Westfalen	6	SPD/B90/Grüne																																																								
Bayern	6	CSU																																																								
Baden-Württemberg	6	CDU/FDP																																																								
Niedersachsen	6	CDU/FDP																																																								
Hessen	5	CDU																																																								
Sachsen	4	CDU																																																								
Rheinland-Pfalz	4	SPD																																																								
Berlin	4	SPD																																																								
Sachsen-Anhalt	4	SPD																																																								
Thüringen	4	CDU/SPD																																																								
Badenburg	4	SPD																																																								
Schleswig-Holstein	4	SPD/B90/Grüne																																																								
Mecklenburg-Vorpommern	3	SPD/PDS																																																								
Hamburg	3	SPD/B90/Grüne																																																								
Saarland	3	SPD																																																								
Bremen	3	SPD																																																								
USA	U.S. Senate	100; 2 pro Gliedstaat	Direktwahl: Je 1/3 alle 2 Jahre; Mehrheitswahl	6 Jahre	Republikaner: 51 Demokraten: 48 Unabhängige: 1	Föderal	1789-																																																			
Mexiko	Senat ( <i>Senado</i> )	128; 3 pro Gliedstaat und nach nationaler Liste gemäß dem Verhältniswahlrecht gewählt	Direktwahl: Jeder Gliedstaat und der Bundesdistrikt wählen jeweils drei Senatoren (zwei für die stärkste Partei, einer für die zweitstärkste Partei). Zusätzlich werden 32 Senatoren nach nationaler Liste gemäß dem Verhältniswahlrecht gewählt	6 Jahre	Partei der Institutionellen Revolution (PRI): 60 Nationale Aktionspartei (PAN): 46 Partei der Demokratischen Revolution (PRD): 15 Grün-Ökologische Partei (PVEM): 5 Partei der Arbeit (PT): 1 Konvergenz für die Demokratie (CD): 1	Föderal	1917-																																																			

Tabelle Nr. 3

### Der Vergleich der zweiten Kammern bei der Mitwirkung an Verfassungsänderungen

Bundesstaat	Die Stellung der zweiten Kammer bei Verfassungsänderungen
Bundesrepublik Deutschland	<p>Das Grundgesetz kann nur im Rahmen des Artikel 79 GG geändert werden. Das verfassungsändernde Gesetz muss gemäß Artikel 79 Absatz 1 ausdrücklich den Wortlaut des Grundgesetzes ändern bzw. ergänzen. Eine sogenannte stillschweigende Verfassungsänderung oder Verfassungsdurchbrechung ist hiernach nicht mehr zulässig. Die Verfassungsänderung (-ergänzung) geht auf einem qualifizierten Gesetzgebungswege vor sich. Beide Kammern müssen sich mit Zweidrittelmehrheit für die Verfassungsänderung aussprechen.</p> <p>Im Bundestag muss diese Mehrheit zwei Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl betragen, da Mehrheit im Sinne des Grundgesetzes gemäß Artikel 121 GG die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl bedeutet. Auch die Zweidrittelmehrheit der Anwesenden, genügt nicht, sondern Artikel 79 Absatz 2 GG verlangt ausdrücklich, dass zwei Drittel aller Stimmen des Bundesrates zustimmen müssen.</p> <p>Gemäß Artikel 79 Absatz 3 GG gehören zur „Ewigkeitsklausel“ die Gliederung des Bundes in Länder sowie die in den Artikeln 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze, das heißt, der Grundsatz von Unantastbarkeit der Menschenwürde, der Schutz der Menschenrechte vor aller Gewalt und der Schutz der freiheitlich demokratischen Grundordnung des Staates.</p>
Vereinigte Staaten von Amerika	<p>Eine Verfassungsänderung geht in der Regel so vor sich, dass die beiden Häuser des Kongresses mit Zweidrittelmehrheit den Beschluss fassen, der die Verfassungsänderung zum Gegenstand hat. Die Verfassungsänderung wird gültig, wenn sie von den gesetzgebenden Körperschaften in drei Vierteln aller Einzelstaaten in eigens zu diesem Zweck einberufenen Konventen angenommen wird. Die Verfassung sieht weiterhin die Möglichkeit vor, dass zwei Drittel der Staaten den Kongress ersuchen, einen Verfassungskonvent einzuberufen. Die von diesem Konvent gefassten Beschlüsse werden wiederum erst dann gültiges Verfassungsrecht, wenn sie von drei Vierteln der gesetzgebenden Körperschaften der Gliedstaaten gebilligt wurden (Art. 5 US-Verfassung).</p>
Vereinigte Mexikanische Staaten	<p>Das Verfahren, das eine Verfassungsänderung gemäß Art. 135 unter Berücksichtigung von Art. 71 und 122 der mexikanischen Verfassung ermöglicht, gestaltet sich wie folgt: 1. Der Präsident der Republik, die Abgeordneten, Senatoren und die lokalen Gesetzgebungsorgane der Bundesstaaten können vor dem Bundeskongress Gesetzesinitiativen einbringen. 2. Damit die Kammern sich mit der Initiative zur Gesetzänderung befassen können, ist zur Herbeiführung der Beschlussfähigkeit die Anwesenheit von mehr als der Hälfte der Gesamtzahl ihrer Mitglieder erforderlich, d. h. 251 Abgeordneten bzw. 65 Senatoren. 3. Hierauf findet die Debatte statt, zuerst in der Kammer, in der die Initiative eingebracht wurde. Zu diesem Zweck stellt der Präsident der jeweiligen Kammer eine Liste mit den Namen derjenigen zusammen, die sich für oder gegen die Initiative zu Wort melden möchten. Der Verfasser der Initiative oder ein Mitglied der entsprechenden Kommission erklärt die Grundlage der Initiative und stellt diese dem Plenum zur Debatte. Am Ende der Debatte trägt der Präsident, ob die Angelegenheit hinreichend behandelt wurde. Falls dem so ist, erfolgt die Abstimmung. 4. Die Abstimmung erfolgt namentlich, wobei die Initiative als solche und ihre einzelnen Artikel verabschiedet werden. Der Senator, der an der Reihe ist, erhebt sich und nennt mit lauter Stimme seinen vollständigen Namen und seine Entscheidung. Das Sekretariat nimmt die Zählung der Stimmen vor. 5. Für die Gültigkeit der Abstimmung bedarf es einer Zweidrittelmehrheit der in der Abgeordnetenkammer anwesenden Mitglieder, d. h. mindestens 167 Abgeordnete. In der Senatskammer sind es mindestens 43 Senatoren. 6. Hierauf muss die Mehrheit der Gesetzgebungsorgane der Bundesstaaten der Initiative zustimmen. 7. Schließlich nimmt der Kongress bzw. in dessen Sitzungsfreier Zeit der Ständige Ausschuss die Zählung der Gesetzgebungsorgane und die Erklärung über die Annahme des Änderungsvorschlages vor.</p>

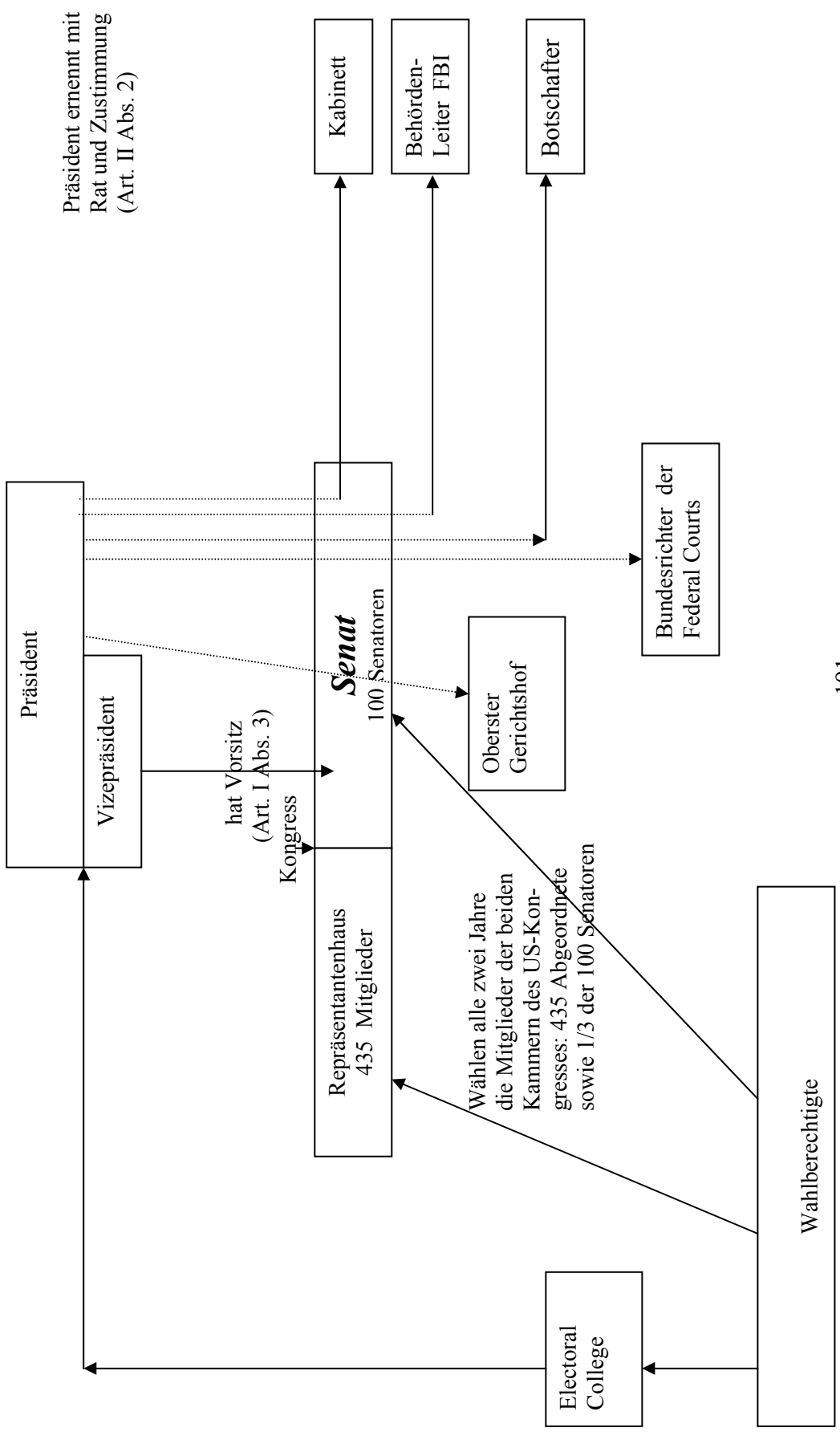
Tabelle Nr. 4

## Der Vergleich der zweiten Kammern hinsichtlich ihrer Funktionen

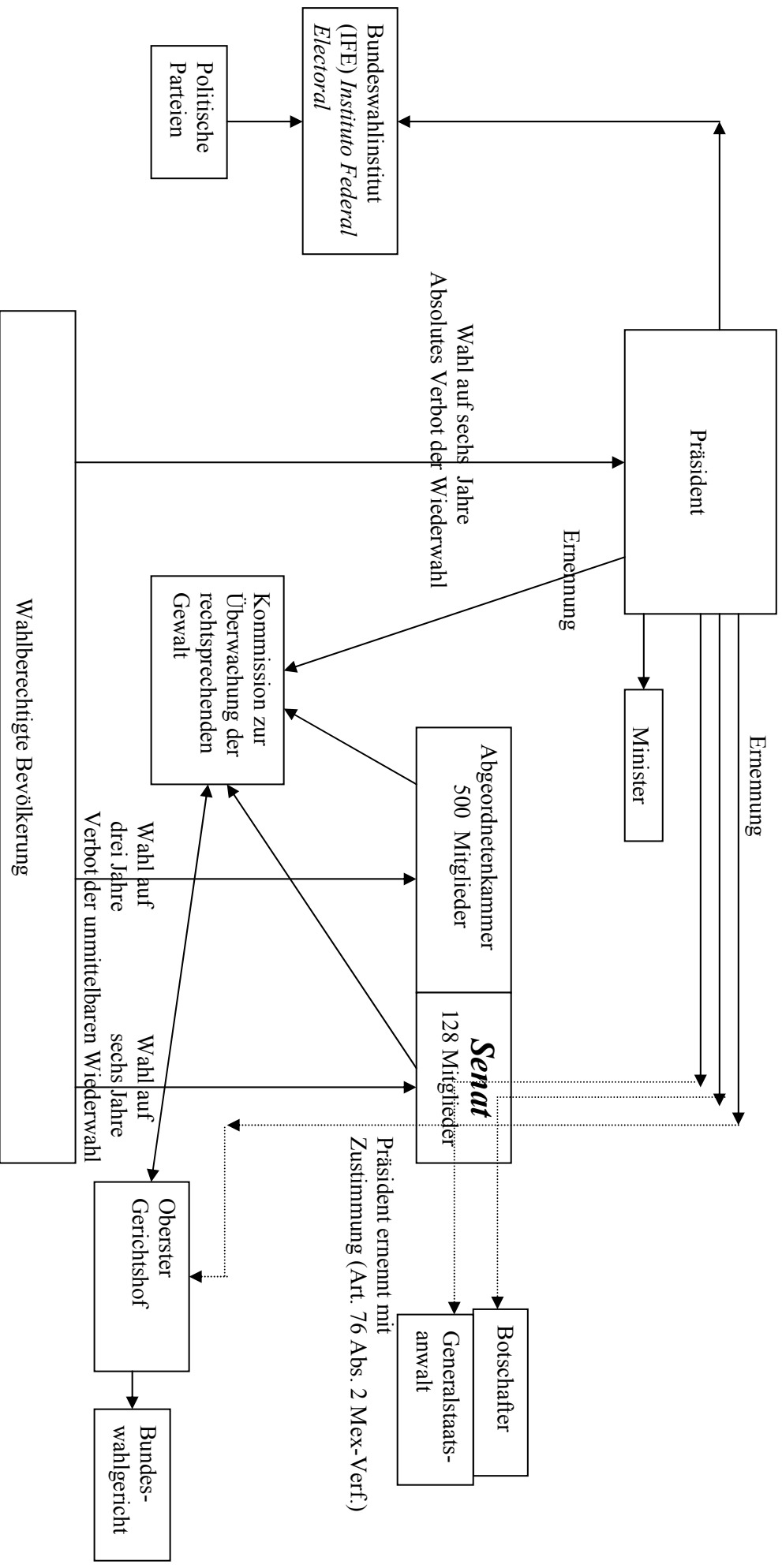
Zweite Kammer	Repräsentationsfunktion	Gesetzgebungsfunktion	Kontrollfunktion	Funktion auf dem Gebiet der Exekutive	Funktion auf dem Gebiet der Rechtsprechung
Deutscher Bundesrat	Vertretung der Landesregierungen auf Bundesebene (Art. 50 GG)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Gesetze, die die Interessen Länder betreffen, können nur in Kraft treten, wenn sie auch vom Bundesrat angenommen worden sind (Arts. 84 I, V; 85 I; 87 III GG)</li> <li>* Uneingeschränktes Gesetzesinitiativrecht (Art. 76 GG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Gegenüber Bundestag und Bundesregierung innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens (Art. 77 GG)</li> <li>* Informationsanspruch gegenüber der Bundesregierung (Art. 53 GG)</li> <li>* Beteiligung bei der Wahl der Bundesverfassungsrichter (Art. 94 I GG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Mitwirkungsrechte bei der Bundesaufsicht (Art. 82 II und III GG)</li> <li>* Mitwirkungsrecht beim Bundeszwang (Art. 37 GG)</li> <li>* Einwirkung auf Maßnahmen der Bundesregierung beim Staatsnotstand (Art. 91 II GG)</li> <li>* Mitwirkung des Bundesrates beim Erlass von Rechtsverordnungen (Art. 80 II GG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Bundesrat hat auf Antrag der Bundesregierung zu entscheiden, ob ein Land bei der Ausführung von Bundesgesetzen eine Rechtsverletzung begangen hat. (Art. 84 IV GG.)</li> <li>* Bundesrat und Bundestag können den Bundespräsidenten wegen vorsätzlicher Verletzung des GG oder eines Bundesgesetzes vor dem BVerfG anklagen (Art. 61 I GG)</li> </ul>
US-amerikanischer Senat	Repräsentation der Einzelstaaten auf Bundesebene (Art. I Abschnitt 3 US-Verfassung)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Uneingeschränktes Gesetzesinitiativrecht (Art. I Abschnitt 7 Abs. 1 US-Verf.)</li> <li>* Zustimmung bei allen Gesetzen erforderlich (Art. I Abschnitt 7 Abs. 2 US-Verf.)</li> <li>* Zusammen mit erster Kammer (Repräsentantenhaus) beim Gesetzesvorschlag (Art. I Abschnitt 8 US-Verf.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Gegenüber Repräsentantenhaus innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens (Art. I Abschnitt 7 Abs. 2 US-Verf.)</li> <li>* Gegenüber Exekutive: bei der Ernennung von Ministern, Richtern und Botschaftern (Art. II Abschnitt 2 Abs. 2 US-Verf.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Zustimmung zu internationalen Verträgen (Art. II Abschnitt 2 Abs. 2 US-Verf.)</li> <li>* Beteiligung bei der Ernennung von Ministern, Richtern und Botschaftern (Art. II Abschnitt 2 Abs. 2 US-Verf.)</li> <li>* Das Recht der Entlassung (Artikel II Abschnitt 4 US-Verf.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Richterliche Funktion übt der Senat bei <i>impeachments</i> aus. Er hat im Falle der Anklage von obersten Bundesbeamten oder des Präsidenten durch das Repräsentantenhaus über deren Amtsenthebung mit einer Zweidrittelmehrheit zu befinden. Das Urteil des Senats kann nur auf Amtsenthebung oder Nichtenthebung lauten, was beides eine spätere strafrechtliche Verfolgung nicht ausschließt. (Art. I, Abschn. 3; Art. II Abschn. 4 US-Verf.)</li> </ul>
Mexikanischer Senat	Theoretisch hat der mexikanische Senat die Aufgabe der Repräsentation der Gliedstaaten auf Bundesebene. (Art. 50 Mexikanische Verfassung) In der Praxis haben die Gliedstaaten im Senat, keinem Zeitpunkt ihre Repräsentation als solche gefunden.	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Uneingeschränktes Gesetzesinitiativrecht</li> <li>* Zustimmung bei allen Gesetzen erforderlich (Art. 71 und Art. 122 Mex. Verf.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Senat kann der Regierung seine Zustimmung zur Verlegung mexikanischer Streitkräfte ins Ausland und den Durchmarsch ausländischer Truppen durch mexikanisches Hoheitsgebiet erteilen (Art. 76 Abs. III Mex. Verf.)</li> <li>* Senat kann in den von der Verfassung vorgesehenen Fällen den Regierungschef des Bundesdistrikts ernennen und absetzen (Art. 76, Abs. IX in Verbindung mit Art. 122 M. Verf.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Zustimmung zu internationalen Verträgen (Art. 76 Abs. I Mex. Verf.)</li> <li>* Ernennung von Generalstaatsanwalt der Republik, der Minister, der diplomatischen Vertreter, der höheren Beamten des Finanzministeriums, der Konsuln, und der höheren Dienstgrade des Heeres (Art. 76 Abs. II in Verbindung mit Art. 89 Abs. II, IV, XVII und Art. 79 Abs. VII Mexikanische Verfassung)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Schöffengericht bei einer Amtsklage ihre Zuständigkeit für von öffentlichen Bediensteten begangenen Vergehen oder Unterlassungen wahrzunehmen (Art. 76, Abs. VII, in Verbindung mit Art. 110 Mex. Verf.)</li> </ul>



## Der Senat im Regierungssystem der Vereinigten Staaten von Amerika



## Der Senat im Regierungssystem der Vereinigten Mexikanischen Staaten



## Literaturverzeichnis

*Adamovich – Spanner*, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts, 5. Aufl., Wien 1957.

*Alberti Rovira, E.*, Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana, Madrid 1986.

*Anschütz, Gerhard*, Der deutsche Föderalismus in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 1, 1924.

*Arrijoja, Vizcaíno Adolfo*, El federalismo Mexicano hacia el Siglo XXI, Verlag Themis 1999.

*Bach, Stanley*, Senate Floor Procedure: A Summary, CRS (Congressional Research Service) Report for Congress, 1997.

*Badura, Peter*, Staatsrecht, Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, München 1996.

*Bailey, Stephen K.*, Congress in the seventies, St. Martin's Press, New York 1970.

*Baker, Richard Allen*, The Senate of the United States. A Bicentennial History, Malabar 1988.

*Barschel, U.*, Die Staatsqualität der deutschen Länder. Ein Beitrag zur Theorie und Praxis des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1982.

*Bakvis Herman / Chandler William*, Federalism and the Role of the State, University of Toronto Press, Toronto-Buffalo-London 1987.

*Beard, Charles A.*, An economic interpretation of the Constitution, MacMillan, New York 1943.

*Benda*, Probleme des Föderalismus. Referate auf dem Symposium „Föderalismus in SFR Jugoslawien und der Bundesrepublik Deutschland – ein Vergleich“, Tübingen 1985.

*Benson Nettie Lee*, La diputación provincial y el federalismo mexicano, FCE, Mexiko 1995;

- La aportación de España al federalismo mexicano, in: Revista de la Facultad de Derecho, Nr. 29, Mexiko 1958;

- The Plan of Casa Mata, in: Hispanic American Historical Review, 1945.

*Benz Arthur*, Föderalismus als dynamisches Konzept: Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat, Opladen 1985.

*Berlín Valenzuela, Francisco*, Derecho Parlamentario, FCE, Mexiko 1993.

*Bernstein, Richard B*, Amending America: if we love the Constitution so much, why do we keep trying to change it?, New York 1993.

*Beyme von, Klaus*, Die Funktionen des Bundesrates. Ein Vergleich mit Zweikammernsystemen im Ausland, in: Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft, Darmstadt 1974.

*Bilfinger, Karl*, Der Einfluss der Einzelstaaten auf die Bildung des Rechtswillens, Tübingen 1923;  
- Der Reichsrat, in : Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, Heidelberg 1987.

*Birnbaum, Norman*, The Radical Renewal, Pantheon Books, New York 1988.

*Blanke, H. J.*, Föderalismus und Integrationsgewalt. Die Bundesrepublik Deutschland, Spanien, Italien und Belgien in der EG, Berlin 1993.

*Bleckmann, A.*, Staatsrecht I - Staatsorganisationsrecht. Grundlagen, Staatszielbestimmungen und Staatsorganisationsrecht des Bundes, Köln 1993.

*Bothe, Michael*, Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht, Berlin Heidelberg, New York 1977.

*Brading, D. A.*, Miners and merchants in Bourbon Mexico, Cambridge 1971.

*Brecht, Arnold*, Föderalismus, Regionalismus und die Teilung Preußens, (Übersetzung von Werner Lohe), Bonn 1949.

*Broder, David*, Outdated Rules Make Senate a Rich Man's Club, in: International Herald Tribune, 17. Januar 1996.

*Brugger, Winfried*, Einführung in das öffentliche Recht der USA, 2. A., München / Frankfurt 2001;  
- Kultur, Verfassung, Recht, Staat, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 126, Mohr Siebeck, 2001;  
- Demokratie, Freiheit, Gleichheit. Studien zum Verfassungsrecht der USA, Berlin 2002;  
- Liberalismus, Pluralismus, Kommunitarismus, Studien zur Legitimation des Grundgesetzes, 1. Aufl., Baden-Baden 1999;  
- Persönlichkeitsentfaltung als Grundwert der amerikanischen Verfassung. Heidelberg, C.F. Müller 1994;  
- Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit in den Vereinigten Staaten von Amerika, J.C.B. Mohr, Tübingen 1987.

*Bryde, B. O.*, Verfassungsentwicklung. Stabilität und Dynamik im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1982.



*Burgoa, Ignacio*, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México 1996;  
- La evolución de la idea federalista, in: México 50 años de Revolución, Nr. 3, La política, México 1961.

*Byrd, Robert C.*, The Senate 1789 – 1989, Historical Statistics, United States Senator, Bicentennial Edition, I, II, III and IV. Washington 1990.

*Calzada Padrón, Feliciano*, Derecho Constitucional, Edición actualizada, Colección Textos Universitarios, Ed. Harla, México 1990.

*Caminal Badia, Miquel*, Representación, Territorio y Pluranacionalidad: una propuesta asimétrica para un estado de las nacionalidades y regiones, in: *Francesc Pau i Vall* (Hrg.), El Senado, Cámara de Representación Territorial, Asociación de Letrados de Parlamentos, Barcelona 1996.

*Campion, Lord*, Second Chambers in Theory and Practice, in: Parliamentary Affairs, Bd. 7, 1953/54.

*Carbonell, Sánchez Miguel*, El Estado Federal en la Constitución Mexicana, in : Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nr. 91, April 1998, UNAM, México 1998.

*Carey, John*, Term Limits and Legislative Representation, Cambridge 1996.

*Carillo Flores, Antonio*, El Senado en el sistema constitucional mexicano, Estudios de derecho administrativo y constitucional, UNAM, México 1987.

*Carpizo, Jorge*, Federalismo en Latinoamérica, UNAM, México 1973;  
- La Constitución Mexicana de 1917, México 1989;  
- Das mexikanische Präsidialsystem, Eberhard Verlag München 1987.

*Close, David* (Hg.), Legislaturas and the New Democracies in Latin America, Boulder/London 1995.

*Coleman/Neale/Cantor*, The Election Process in the United States, CRS Report for Congress, Washington 1995.

*Committee on Rules and Administration*: Senate Cloture Rule, [Senate Print 99-95], Washington 1985.

*Committee on Rules and Administration*: Senate Cloture Rule, [Senate Print 104-1], Washington 1995.

*Congreso Internacional* sobre el 75 Aniversario de la Constitución, UNAM, México, 1993.

*Congressional Quarterly*, El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y Funcionamiento, Ed. Limusa, México 1999.

*Congressional Quarterly*, How Congress Works, Washington, D. C. (CQ Press) 1991;  
*Congressional Quarterly*, Power in Congress. Who has it. How they go it. How they use it, Washington, D. C. (CQ Press) 1987.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, comentada por Gámiz, Parral Máximo, Limusa 2002.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Verlag Porrúa, México 2002.

*Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica*, Ed. Porrúa, México 2001.

*Cornils, Matthias*, Politikgestaltung durch den Vermittlungsausschuss, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Bd. 117 (2002).

*Cosío Villegas, Daniel*, Historia moderna de México, la República Restaurada, México 1972.

*Deering, Christopher / Smith, Steven*, Committees in Congress, 3. A., Washington, D. C. 1997.

*Dehousse*, Le paradoxe de Madison, in: *Revue du droit public* 1990..

*Delpérée, F. / Verdussen, M.*, L'organisation du système fédéral, in : *Delpérée, F.* (Hg.), La Belgique fédéral, Brüssel 1994.

*Der Spiegel* 06/98, 02.02.1998; 08/98, 16.02.1998; 09/98, 23.02.1998; 12/98, 16.03.1998.

*Deuerlein, E.*, Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips, München 1972.

*Diamond, Martin*, The Founding of the Democratic Republic, F.E. Peacock Publishers, Inc., (Inkl. US-Verfassung und Unabhängigkeitserklärung), Itasca Illinois 1981.

Diario Oficial de la Federación, Bd. DXV, Nr. 16, Mexiko 22.08.1996.

*Díaz Díaz, Fernando*, Caudillos y Caciques, FCE, México 1992.

*Duverger, Maurice*, Partidos políticos, Fondo de Cultura Económica, México 2001.

*Edwards III / Wayne*, Presidential Leadership: Politics and Policy Making, 4. Aufl., St. Martin's Press, New York 1997.

*Ehard, Hans*, Freiheit und Föderalismus, München 1948.

El Senado Mexicano, Por la Razón de las Leyes, Cámara de Senadores de la República, México 1987.

*Elazar, Daniel*, The Ends of Federalism, Notes toward a Theory of Federal Political Arrangements, in: *Max Frenkel* (Hg.), Föderalismus als Partnerschaft, Interdependenzen und Autonomie im Bundesstaat, Bern 1977.

*Ensslin, Dankwart*, Der Ausgleich zwischen der ersten und der zweiten Kammer im Gesetzgebungsverfahren, Stuttgart-Bad Cannstatt 1962.

*Ericksen, H. U.*, Verfassungsrechtsgeschichte Prolegomena zur Bestimmung von Standort und Funktion des Bundesrates, in: Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft, Darmstadt 1974.

*Eschenburg*, Bundesrat – Reichsrat – Bundesrat. Verfassungsvorstellungen und Verfassungswirklichkeit, in: Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft, Darmstadt 1974..

*Fehling, Michael*, Mechanismen der Kompetenzabgrenzung im föderativen Systemen im Vergleich, in: Föderalismus Auflösung oder Zukunft der Staatlichkeit?, München 1997.

*Fenske, Hans*: Vormärz und Revolution (Quellen zum politischen Denken der Deutschen im 19. und 20. Jahrhundert, Bd. IV), Darmstadt 1976.

*Finer, Hermann*, Theory and Practice of Modern Government, 3. Aufl., New York 1953.

*Fiorina, Morris*, Congress: Keystone of the Washington establishment, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1977.

*Fisch*, Von der Föderation der Fürsten zum Bundesrat des Grundgesetzes, in: Föderalismus – Hält er noch, was er verspricht?, herausgegeben von *Herbert von Arnim/Färber/Fisch*, Berlin 2000.

*Föhr*, Die Rechtfertigung des Zweikammersystems, 1914.

*Foley, Michael*, The new Senate: Liberal influence on a conservative institution (1959-1972), Yale University Press, New Haven 1980.

*Ford, Henr J.*, Representative Government, London 1925.

*Forsthoff/Loewenstein*, Die politische Parteien im Verfassungsrecht, Tübingen 1950; -, Der Staat der Industriegesellschaft, München 1971.

*Fraenkel, Ernst*, Das amerikanische Regierungssystem. Eine politologische Analyse, 2. A., Opladen 1962.

*Franz Wigard*, Bericht über die Verhandlungen der deutschen constituierenden Nationalversammlung zu Frankfurt am Main, hg. von, 9 Bde., Leipzig 1848 – 49, Bd. V. Sitzung der Frankfurter Nationalversammlung am 19. Oktober 1848; Stenographischer Bericht, Bd. IV, S. 2747 f. Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages des Norddeutschen Bundes im Jahre 1867, Erster Band, Berlin 1867.

- Frenkel, Max*, Föderalismus und Bundesstaat Bd. I und II, Bern, 1986.
- Friedrich Koja*, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, in: Theorie und Praxis des Bundesstaates, Salzburg 1974.
- Friedrich, Carl Joachim*, Der Verfassungsstaat der Neuzeit, Berlin 1953.
- Friesenhahn, Ernst*, Die Rechtsentwicklung hinsichtlich der Zustimmungspflichtigkeit von Gesetzen und Verordnungen des Bundes, in: Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft, Deutschland 1974.
- Frowein, Jochen A.*, Bundesrat, Länder und europäische Einigung, in: Bundesrat (Hg.), Vierzig Jahre Bundesrat, Baden-Baden 1989.
- Gaa, Hartmut*, Die Stellung einer Zweiten Kammer, Köln 1961.
- García Máynez, Eduardo*, Introducción al Estudio del Derecho, 36. Aufl., Ed. Porrúa, Mexiko 1984.
- García Villa, Antonio*, El Senado Mexicano, Estructura y Funciones, in: Revista Parlamentaria del Senado de la República, Mexiko 2000.
- García-Pelayo*, Derecho constitucional comparado, 8. Aufl., Madrid 1984.
- Gelberg, Karl / Ulrich, Hans Ehard*, Die föderalistische Politik des bayernischen Ministerpräsidenten 1946-1954, Düsseldorf 1992.
- Gellner, Winand*, Die Blockade der politischen Gewalten in den USA. In: APUZ, Bd. 8-9/96, 1996.
- Giacometti, Zacharias*, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941.
- Giese, Friedrich / Schunck, Egon*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 5. Aufl., Frankfurt 1980.
- Goehle, Robert U.*, The United States Congress: A bibliography, Free Press, New York 1992.
- González Casanova, Pablo*, La democracia en México, Ed. Era, Mexiko 1967.
- Gonzalez Cosío, Arturo*, México, cuatro ensayos de sociología política, Mexiko 1972.
- Gonzalez Navarro, Moises*, in: Historia mínima de México, Mexiko 1973.
- Gorvin, Ian* (Hg.) Electoral Since 1945: A Worldwide Reference Compendium, United Kingdom, Longman Group, 1999.
- Graf Vitzthum*, § 170, Bd. VII, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1990..

- Grant, Alan*, The American Political Process. Vermont: Gower Publishing Company Ltd., 1986.
- Grewe, Wilhelm*, Das bundesstaatliche system des Grundgesetzes, in: Deutsche Rechtszeitschrift, 1949.
- Grodzins, Morton*, The american system, Rand McNally, Chicago 1966.
- Grzeszick, B.*, Vom Reich zur Bundesstaatsidee. Zur Herausbildung der Föderalismus idee als Element des modernen deutschen Staatsrechts, Berlin 1996.
- Guillen, Arturo*, Planificación económica a la mexicana, Mexiko, 1991.
- Harrer-Jürgen*, Die Revolution in Mexiko, Köln 1973.
- Haenel, A.*, Studien zum Deutschen Staatsrechte, Bd. I, Leipzig 1873.
- Halle, Charles A.*, El liberalismo mexicano en la época de Mora 1821 – 1853, Mexiko 1972.
- Hamilton, Madison, Jay*, The Federalist Papers, Penguin Books Inc., New York 1961.
- Hamilton/Madison/Jay*, Der Föderalist (1788), deutsche Ausgabe herausgegeben von Ermaccora , 1958.
- Hanf, Dominik*, Bundesstaat ohne Bundesrat?, Baden-Baden 1999.
- Hansen, Roger D.*, La política del desarrollo mexicano, Köln 1973.
- Haro, Rodriguez Jaime*, Discursos Parlamentarios, Ed. Jus, Mexiko 1990.
- Harris, Fred.R.*, El Senado en los Estados Unidos de América, in: El Senado Cámara de representación territorial, *Pau I Vall Francesc* (Hg.), Asociación española de letrados de parlamentos, Barcelona 1996.
- Haverkate, Görg*, Verfassungslehre, Verfassung als Gegenseitigkeitsordnung, Verlag C. H. Beck München 1992.
- Haynes, George H.*, The Senate of the United States. Its History and Practice, Bd. I und II, Rusell & Rusell, New York 1960.
- Heintzen*, Hoheitliche Warnungen und Empfehlungen im Bundesstaat, NJW, 1990.
- Heinz Laufer / Jutta Wirth*, Die Landesvertretungen in der Bundesrepublik Deutschland, 1974.
- Helfritz, Hans*, Allgemeine Staatsrecht, 5. Aufl. 1949.

*Henkin, Louis*, Foreign Affairs and the United States Constitution, 2. Aufl., Oxford 1996.

*Herrera y Lasso*, El pensamiento Jurídico de México en el Derecho Constitucional, Mexiko 1992.

*Herrnson, Paul*, Congressional Elections. Campaigning at Home and in Washington, Washington, D. C. 1995.

*Herzog, Roman*, Aufgaben des Bundesrates, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, B. II., Heidelberg 1994; -, *Herzog*, in: *Maunz / Dürig*, Art. 20 IV, Rn. 2;  
-, Stellung des Bundesrates im demokratischen Bundesstaat, §44; in: *J. Isensee / P. Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II: Demokratische Willensbildung, Die Staatsorgane des Bundes, Heidelberg 1998;  
- Zusammensetzung und Verfahren des Bundesrates, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, B. II, Heidelberg 1998;  
- Der Einfluss des Bundesrates auf die Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes seit 1949, in : Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft, herausgeg. Vom Bundesrat, Bad Honnef/Darmstadt 1974.

*Hesse, Konrad*, Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962; Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Karlsruhe 1975.

*Huber, Ernst Rudolf* (Hg.): Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 1: Deutsche Verfassungsdokumente 1803 – 1850, Stuttgart 1978.

*Hübner, E.*, Das politische System der USA, 3. A. München 1993.

Institut für Föderalismusforschung (Hg), Föderalismus und Bundesstaat. 24 Grundsätze, Innsbruck 1984.

*Ipsen, Jörn*, Staatsrecht I (Staatsorganisationsrechts), 8. Aufl., 1996.

*Isensee, Josef*, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV, Heidelberg 1990;  
-, Staat und Verfassung §13, in: *J. Isensee / P. Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland Band I: Grundlagen von Staat und Verfassung, Heidelberg, 1987.

*Jäger, Wolfgang/ Welz, Wolfgang*, Regierungssystem der USA, 1995.

*Jaag, Tobias*, Die Zweite Kammer im Bundesstaat, Schulthess Polygraphischer Verlag Zürich 1976.

*Jaras, Hans D. / Pieroth, Bodo*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 6. Aufl. München 2002.

*Jellinek, G.*, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 5. Neudruck der Ausgabe von 1922, Bad Homburg V. d. H. 1960.

- Johnson, Claudius*, American National Government, 5. Aufl., New York 1981.
- Kahle, Günter*, Militar und Staatsbildung in den Anfängen der Unabhängigkeit Mexikos, Wien 1969.
- Karl Loewenstein*: Verfassungslehre, Tübingen 1959.
- Karpen, Ulrich*, La Constitución de la República Federal de Alemania, 1. Aufl., Baden-Baden 1992;  
- (Hrsg.) Role and Function of the Second Chamber. Proceedings of the Third Congress of the European Association of Legislation (EAL), Baden-Baden 1999.
- Karstens, Karl*, Grundgedanken der amerikanischen Verfassung und ihre Verwirklichung, Berlin.
- Kaspar, Bluntschli*, Lehre von modernen Staat, Bd. 3 (Politik als Wissenschaft), Stuttgart 1976.
- Katz, Alfred*, Staatsrecht, Opladen 1997.
- Kelsen H*, Allgemeine Staatslehre (1925), Neudruck Bad Homburg v. d. H. 1966.
- Ketcham, Ralph* (Hrsg.), The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates, New York 1986.
- Kewenig, Wilhelm.*, Kooperativer Föderalismus und bundesstaatliche Ordnung. Bemerkungen zur Theorie und praxis des kooperativen Föderalismus in den USA unter besonderer Berücksichtigung der „grants-in-aid“, der Bundeshilfsprogramme., in: AöR 93, 1968;  
- Bundesrat und auswärtige Gewalt, in: ZRP 1971.
- Kielmansegg*, Vom Bundestag zum Bundesrat. Die Länderkammer in der jüngsten deutschen Verfassungsgeschichte, in: Bundesrat, 1989.
- Kilper, Heiderose / Lhotta, Roland*, Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1996.
- Kimminich, Otto*, Bundesstaat, Rn. 26 und ders., Deutsche Verfassungsgeschichte, Frankfurt am Main 1970; -, Historische Grundlagen und Entwicklung des Föderalismus 1985, in: *Benda*, Probleme des Föderalismus;  
- Der Bundesstaat, in: J. Isensee / P. Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland Band IV: Finanzverfassung – Bundstaatliche Ordnung, Heidelberg 1990.
- Kisker, G.*, Kooperation im Bundesstaat. Eine Untersuchung des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1971.
- Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland II, 1980.

*Klein, Eckhart*, § 168, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VII. Heidelberg 1994;  
- Föderalistische Strukturen in der Bundesrepublik Deutschland und in den Vereinigten Staaten von Amerika, Veröffentlichungen der Deutsch- Amerikanischen Juristen Vereinigung e V., Heft 6, Bonn 1985;  
- Die Rolle des Bundesrates und der Länder im Prozess der deutschen Einheit, Duncker und Humboldt, Berlin 1998.

*Klein, Hans Hugo*, Der Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland – die „Zweite Kammer“, in: AöR 108 (1983)

*Kleinsteuber, Hans/ Rosenbach, Marcel*, Thinking Digital: Plädoyer für eine integrative Kommunikationspolitik, in: Tendenz, Nr.3, 1996.

*Köllreutter, Otto*, Deutsches Staatsrecht, Köln 1953.

*Kommers, Donald*, The Constitutional Jurisprudence of the federal Republic of Germany, Duke University Press, Durham and London 1989.

*Kremster, Holger / Leisner, Anna*, Verfassungsrecht III, Staatsorganisationsrecht, Verlag C.H. Beck 1999.

*Krumwiede, Henrich / Nolte, Detlef*, Die Rolle der Parlamente in den Präsidialdemokratien Lateinamerikas, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg 2000.

*Kurland, Philip B./ Lerner, Ralph B.*, The Founders Constitution. Volume Two: Preamble Trough Article I, Section 8, Clause 4, Chicago/London 1987.

*Laband, Paul*, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Tübingen 1911.

*Lammers, Hans-Heinrich*, Der Reichsrat, in : Staats- und Selbstverwaltung 3, 1921/22, S. 182 ff. und S. 206 ff., zitiert nach dem Wiederabdruck in Wilke/Schulte (Hg.), Der Bundesrat. Die staatsrechtliche Entwicklung des föderalen Verfassungsorgans, Darmstadt 1990.

*Lane, Jan – Erik , Mckay, David, Newton, Kenneth* (Eds.) Political Data Handbook – OECD Countries, 2 Edition, New York: Oxford University Press, 1999.

*Laski, Harold*, Grammer of Politics, London 1923;  
- The American Democracy, London 1949.

*Laufer, Heinz*, Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl., München 1981.

*Lauvaux*, la deuxième chambre dans les Etats fédéraux, in: ULB (Hg.), La réforme du Sénat , 1990.



*Le Fur*, Etat fédéral et confédération d'Etats (1896), S. 839. zitiert nach *Kimminich* Bundesstaat, Rn. 26 und ders., Deutsche Verfassungsgeschichte, Frankfurt am Main 1970.

*Lees – Smith, Hastings Bertrand*, Second Chambers in Theory and Practice, London 1923.

*Lehner/Widmaier*, Grundwissen Politik 4: Vergleichende Regierungslehre. 3.Aufl., Opladen 1995.

Ley Fundamental para la República Federal de Alemania, Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal, Deutschland 1998.

Leyes fundamentales de México, Ed. Porrúa, Mexiko 1998.

*Livingston, William*, Federalism and Constitutional Change, Oxford 1986.

*Locke, John*, The Second Treatise on Civil Government, Prometheus Books, New York 1986.

*Loewenstein, Karl*, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1959;  
- Verfassungslehre, Tübingen 1959.

*Longley, Lawrence / Oeleszek, Walter*, Bicameral Politics. Conference Committees in Congress, New Haven 1989.

Los Sistemas Federales del Continente Americano, FCE y UNAM, Mexiko 1972.

*Lösche, Peter*, Amerika in Perspektive: Politik und Gesellschaft der Vereinigten Staaten, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 1989.

*Ludwig*, Regierung und Parlament im Frankreich der IV. Republik, 1956.

*Lujambio, Alonso*, Federalismo y Congreso en el cambio político de México, Mexiko 1995.

*Lutrin / Settle*, American Public Administration: Concepts and Cases. 4. Aufl., West Publishing Company, Los Angeles 1991.

*MaCown, Ada*, The Congressional Conference Committee, New York 1927.

*Macias, Anna*, Génesisi del gobierno constitucional en México: 1808 – 1820, Ed. Porrúa, Mexiko 1973.

*Maisel, Sandy /Gibson, Cary /Ivry, Elisabeth*, The Continuing Importance of the Rules of the Game: Subpresidential Nominations in 1994 and 1996, in: *Maisel, Sandy* (Hrsg.), The Parties Respond. Changes in American Parties and Campaigns, 3. A., Boulder.

- Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Pestalozza Christian*, Das Bonner Grundgesetz, Kommentar Band VIII, Berlin und Frankfurt a M. 1996;  
- */Klein/Starck*, Bonner Grundgesetz Kommentar, Band II, Art. 20-78, 2000.
- Manzella, Andrea*, El Parlamento, Instituto de Investigaciones Legislativas, Mexiko 1987.
- Marongiu, Antonio*, Medieval Parliaments: A Comparative Study, London 1968.
- Marriot, Sir John Arthur Ransome*, Second Chambers. An Inductive Study in Political Science, Oxford 1927.
- Martínez Baez, Antonio*, La división de competencias tributarias en el constituyente de 1824, in: Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Sondernummer, Mexiko 1964.
- Martínez, Antonia*, Cultura política, gobernabilidad y élites parlamentarias en América Latina, Mexiko 1996.
- Marván Ignacio*, Reflexiones sobre Federalismo y sistema político en México, en: Política y gobierno, Vol. IV, Nr. 1, Mexiko 1997.
- Mastias/Grangé*, Les secondes chambres du parlement en Europe occidentale, 1987.
- Mauer*, Staatsrecht I, München 2000.
- Maunz, Theodor / Dürig, Günther / Herzog, Roman / Scholz, Rupert*, Grundgesetz Kommentar, München 1993.  
- Deutsches Staatsrecht, § 94, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, B. IV.  
- *Staatsrecht*, in: AöR Bd. 75.  
- */Zippelius*, Deutsches Staatsrecht, 28 Aufl. München 1958.
- Maurer, Harmut*, Staatsrecht, Verlag C.H. Beck 1999.
- May, Thomas Erskine*, Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, 16th edition, London 1957.
- Mayhew, David*, Congress: The electoral connection, New Haven (Conn.) Yale University Press, 1974.
- Mecham, Lloyd*, The origins of federalism in Mexico, in: Hispanic American Historical Review, 1945.
- Messmer, Georg*, Föderalismus und Demokratie, Zürich 1946.
- Mewes, Host*, Einführung in das politische System der USA, Müller Juristischer Verl., Heidelberg 1986.
- Meyer, Hans*, Die Mitwirkungsrechte der Bundesglieder in der schweizerischen Eidgenossenschaft, Basel 1957.

*Meyers Taschen-Lexikon Geschichte*, in 6 Bd., hg. v. Bibliographischen Institut AG, Mannheim/Wien/Zürich 1982.

*Mezey, Michael*, *Classifying Legislatures*, in: Norton, Philip, *Legislatures*, Oxford University Press, 1990.

*Mill, John Stuart*, *Considerations on Representative Government*, Kap. XIII., London 1861.

*Mirin, Linda S.*, *Public investment in Aguascalientes. A study in the politics of economic policy*, Unveröffentlichte Doktorarbeit an der Harvard Universität, Cambridge, Massachusetts 1964.

*Mirka, Abner J.*, *The American Congress: The first branch*, New York 1983.

*Model, Otto / Creifelds, Carl*, *Staatsbürger-Taschenbuch*, München 2002.

*Montesquieu, Charles de Secondat*, *Vom Geist der Gesetze*, Philipp Reclam jun. GmbH & Co, Stuttgart 1994; *Vom Geist der Gesetze, Erster Band*, hrsg. v. *Ernst Forsthoff*, Tübingen 1951.

*Morass, Michel*, *Von den Ländern nach Brüssel? Anmerkungen zu den Vorbereitungen, strukturellen Möglichkeiten und Grenzen der Vertretung von „Landesinteressen“ in Hinblick auf einen österreichischen EG-Beitritt*, München, Wien 1991.

*Moreno, Daniel*, *Derecho Constitucional Mexicano*, Mexiko 1982.

*Morison, Samuel E.*, *The Oxford history of the American people*, Oxford University Press, New York 1966.

*Morrison*, *Regierung und Parlament in England*, 1956.

*Morsey, Rudolf*, *Die Entstehung des Bundesrates im Parlamentarischen Rat*, in: *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft*, Darmstadt 1974.

*Müller*, *Textbuch Deutsches Recht: Staats- und Verwaltungsrecht: Bundesrepublik Deutschland*, 19. Aufl., Müller Juristischer Verlag, Heidelberg 1994.

*Münch, Ursula / Meerwaldt, Kerstin*, *Rolle des Bundesrates im politischen System*, in: *Föderalismus in Deutschland, Informationen zur politischen Bildung Nr. 275*, Bonn 2002.

*Mürkens, Wilhelm*, *Das Verfassungsrecht der Vereinigten Staaten von Mexiko*, in: *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts*, Band 17, Tübingen 1929.

*Nawiasky Hans.*, *Allgemeine Staatslehre*, Bd. 3: *Staatsrechtslehre*, Einsiedeln 1956.

- Negenborn, Gerhard*, Der Begriff des politischen Föderalismus und seine Berücksichtigung im Völkerrecht und Staatsrecht, Göttingen 1952.
- Neumann, Franz*, Handbuch Politische Theorien und Ideologien, Bd. 1, Opladen, 1995.
- Newsweek 27.01.1997; 18.08.1997; 02.03.1998; 16.03.1998.
- Nohlen, Dieter*, La reelección, in: *Nohlen/Picado/Zovatto*, Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, Mexiko 1998.  
- /*Schultze, Schüttemeyer*, Lexikon der Politik, Band 7, 1998.
- O'Connor, Kare / Sabato, Larry J.*, American Government. Continuity and Change, Alternative Edition, Boston 1997.
- Oeter, Stefan*, Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht, Tübingen 1998.  
- Bundesstaatsrecht, in: *ZaöRV* 1995.
- Olivera Toro, Jorge*, Manual de derecho Administrativo, 5 Aufl., Mexiko 1988.
- Ornstein, Norman / Mann, Thomas / Malbin, Michael*, Vital Statistics on Congress 1990-1991, Washington, D.C. (CQ Press) 1992.
- Ortega Lomelín, Roberto*, Federalismo y Municipio, FCE, Mexiko 1994.
- Patterson Samuel / Mughan Anthony (Hg.)* Senates. Bicameralism in the Contemporary World, Columbus 1999.
- Paul i Vall*, El Senado, Cámara de representación territorial, Barcelona 1996.
- Pedroza de la Llave, Susana*, El Control del Gobierno, Función del Poder Legislativo, INAP, Mexiko 1996.
- Pereira, Mauro*, Los medios y la legitimidad de la democracia, in: Etcétera, Semanario de política y cultura, Nr. 235, Mexiko 1997.
- Pernthaler, Peter*, Neue Wege der Föderalismusreform, Wien 1922.
- Pieroth, B. / Jarass, H. D.*, Grundgesetz. Kommentar, 3. Aufl. München 1995.
- Powers of Congress*, Congressional Quarterly Press, Washington D.C. 1976.
- Rabasa, Emilio*, La Constitución y la Dictadura, Ed. Porrúa, Mexiko 1990.
- Redling, Julius*, Kleines USA Lexikon, 2. Aufl., Verlag C. H. Beck, München 1995.
- Reinert, Harri*, Vermittlungsausschuss und Conference Committees, Carl Winter Universitäts Verlag, Heidelberg 1966.

- Rendon, Corona, Armando*, La Renovación de la clase política, 1940-1977, UNAM, Mexiko 1990,
- Reuter, Konrad*, Bundesrat und Bundesstaat, Berlin 2001.  
- Praxishandbuch Bundesrat. Verfassungsrechtliche Grundlagen, Kommentar zur Geschäftsordnung, Praxis des Bundesrates, Heidelberg, 1991.
- Reyes Heróles, Federico*, El liberalismo mexicano, Fondo de Cultura Económica, Mexiko 1996.
- Riddick, Floyd / Frumin, Alan*, Riddick's Senate Procedure. Precedents and Practices, Washington 1992.
- Riescher, Gisela von/ Ruß, Sabine/ Haas, Christoph*, Zweite Kammern, München 2000.
- Riker, W. H.*, The Justification of Bicameralism, in: IPSR (International Political Science Review) 13, 1992.
- Ripley; Randall B.*, Power in the Senate, St. Martin's Press, New York 1969.
- Röder, Karl- Heinz*, Politische System der USA. Berlin 1988.
- Rodríguez Lozano, Amador*, La reforma política en el Senado: una propuesta, in : Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nr. 50, UNAM, Mexiko 1984.
- Rodríguez Victoria E.*, Recasting Federalism in Mexico, in : Publius, the Journal of Federalism, Volume 28, Number 1, Winter L. A. 1998.
- Romero Vargas Ytrubide, Ignacio*, La Cámara de senadores de la República mexicana, Ed.Senado de la República, Mexiko 1967.
- Rosenbach, Marcel*, Von der Agenda for Action zum Telecommunications Act von 1996: US-Kommunikationspolitik zwischen Deregulation und öffentlichem Interesse, in: *Kleinsteuber* (Hrsg.): Der "Information Superhighway", Amerikanische Visionen und Erfahrungen, Opladen 1997.
- Rossiter, Clinton*, 1787: The grand convention, MacMillan, New York 1966.
- Rudolf, Walter*, Bundesstaat und Völkerrecht, in: Anwendung völkerrechtlicher Normen in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1967.  
- Kooperation im Bundesstaat, in : *Isensee/Kirchhof* (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV, Heidelberg 1990.
- Rudzio, Wolfgang*, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. 4. Aufl., Opladen 1996.
- Russell, Meg*, What are Second Chambers for? In. Parliamentary Affairs 54, 442-458, 2001.

- Russell, B*, Das Britische Parlamentarische System (Recht, Staat, Wirtschaft, Teil 1, Stuttgart 1949, S.160
- Santaolalla, Fernando*, Derecho Parlamentario Español, Espasa Calpe, Madrid 1990.
- Sartori, Giovanni*, Ingeniería Constitucional Comparada, FCE, Mexiko 1994.
- Sayeg Helú, Jorge*, El Poder Legislativo mexicano, Ed. Trillas, Mexiko 1991.
- Schell, Kurt L.*, Kontinuität und Wandel im amerikanischen Verfassungssystem, in: *Borgmeier/Reitz* (Hrsg.): Zweihundert Jahre amerikanische Verfassung, Heidelberg 1988.
- Schenke, W. R.*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Tätigkeit des Vermittlungsausschusses, 1984.
- Scher, Richard K.*, Politics in the New South: Republicanism, Race and Leadership in the 20th Century, Paragon House, New York 1992.
- Scheuch, E. K.*, USA ein maroder Gigant?, Originalausgabe, 1998.
- Scheuner, U.*, Struktur und Aufgabe des Bundesstaates. Zur Lehre vom Bundesstaat, in: DÖV 1962.  
- Verfassung, in: Staatslexikon, hrsg. von der Görres-Gesellschaft, 6. Auf. Bd. 8, Freiburg 1963.
- Schmill Ordoñez, Ulises*, El Sistema de la Constitución Mexicana, Mexiko 1997.
- Schmitt, Carl*, Verfassungslehre, 3 Auflage, Berlin 1954.
- Schneider H. P.*, Gottfried Wilhelm Leibniz, in : *Hammerstein/Stolleis* (Hg.), Staatsdenker im 17. und 18. Jahrhundert, Frankfurt am Main 1987.
- Schnorr G*, Die Stellung der Ländervertretungen im System der deutschen Verfassungen seit 1815, AöR 76 (1950/51).
- Schüttemeyer, Suzanne / Sturm, Roland*, Wozu zweite Kammern?, Zur Repräsentation und Funktionalität zweiter Kammern in westlichen Demokratien, in : Zeitschrift für Parlamentsfragen, 23. Jg., Nr. 3, 1992.
- Schwabe, Jürgen*, Grundkurs Staatsrecht. 4. Aufl. Berlin, N.Y., 1991.
- Schwarz-Liebermann von Wahlendorf*, Struktur und Funktion der sogenannten Zweiten Kammern, Tübingen 1958.
- Seydel von Max*, Der Bundesstaatsbegriff, in: Zeitschrift für die gesamte Staatsrechtswissenschaft 1872.  
- Wiederabdruck in: Staatsrechtliche und politische Abhandlungen, Freiburg 1893.

*Sierra, Catalina*, El nacimiento de México, Mexiko 1960.

*Siéyes, Emmanuel*, Was ist der dritte Stand?“, 4. Kap., § 6, in: Politische Schriften, vollständig gesammelt von dem deutschen Übersetzer, Bd. I, II, 1796.

*Smend, R.*, Verfassung und Verfassungsrecht (1928), zitiert nach Wiederabdruck in : ders (Hg.), Staatsrechtliche Abhandlungen, 1. Aufl. 1959.

*Snider, William D.*, Helms & Hunt, The North Carolina Senate Race, The University of North Carolina Press, 1985.

*Stefan Koriotoh*, Integration und Bundesstaat. Ein Beitrag zur Staats- und Verfassungslehre 1990.

*Steffani, Winfried*, Der Kongress, in: *Jäger/Welz*, Regierungssystem der USA, München Wien 1995.

- Parlamentarische und präsidentielle Demokratie, Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien. Opladen 1979.

*Stein, Ekkehard*, Staatsrecht, Mohr Siebeck 1998.

*Stein, Stanley*, La herencia colonial de América Latina, Mexiko 1972.

*Stern, Klaus*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bande I: Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, München 1984, Band II: Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung, München 1980.

*Stoetzer, F.*, Grundlagen des spanischamerikanischen Verfassungsdenkens, in: VRÜ 1969.

*Stolleis*, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschlands II ,1992.

*Süsterhenn, A.*, Senats- oder Bundessratsprinzip?, in: Staats- und verwaltungswissenschaftliche Beiträge, Stuttgart 1957.

*Tena Ramírez*, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, Mexiko 1981.

- El constituyente de 1856 y el pensamiento liberal mexicano, Colegio de abogados, Mexiko 1960.

- Leyes fundamentales de México, 1808-1997, Aufl. 20., Ed. Porrúa, Mexiko 1997.

*Ténékidés*, in: Le Fédéralisme, hrsg. vom Centre de Sciences Politiques de l'Institut d'Etudes Juridiques de Nice, Paris 1976.

*The Federalist*, A Commentary on the Constitution of U.S. by *A. Hamilton, J. Madison* and *J. Jay*, New York 1826.

*Thunert, Martin*, Die Innenpolitik der USA unter Präsident Clinton zwischen Reform und Gegenreform. In: APUZ, B 17/95, 21.04.1995.

- Tocqueville de, Alexis*, La democracia en América, FCE, Mexiko 1996.
- Tocqueville*, De la démocratie en Amérique“ 1835, deutsche Ausgabe:, Über die Demokratie in Amerika, 1984.  
- La Democracia en América, FCE, Mexiko 2000.
- Toinet, Marie-France*, El sistema político de los Estados Unidos, FCE, Mexiko 1994.  
*Tómas y Valiente*, La posible configuración del Senado, in: *Francesc Pau i Vall* (Hrg.), El Senado, Cámara de Representación Territorial, Asociación de Letrados de Parlamentos, Barcelona 1996,
- Torre Villar, Ernesto de la*, El constitucionalismo mexicano y su origen, Mexiko 1997.
- Toyowo Ohgushi*, Jahrbuch des Öffentlichen Rechts, Bd. 5, 1982.
- Tsebelis, George / Jeannette Money* , Bicameralism, Cambridge 1997.
- Ulrich Karpen*, Die verfassungsrechtliche Grundordnung des Staates – Grundzüge der Verfassungstheorie und Politischen Philosophie, JZ 1987.
- USA Lexikon, Erich Schmidt Verlag, Berlin 1995.
- Usteri, Martin*, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat, Wien 1977;  
- Theorie des Bundesstaates, Zürich 1954.
- Uwe, Andersen / Woyke, Wichard* (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 4. Auflage, Bonn 2000.
- Uyttendale M.*, Le fédéralisme inachevé. Réflexions sur le système institucional belge, issu des réformes de 1988-1989, Brüssel 1991.
- Vazquez de Knauth, Josefina*, Historia de México 1823 – 1848, Mexiko 1993.
- Vile, John R.*, A Companion to the United States Constitution and its Amendments, 2. Aufl., Westport 1997.
- Vincent, Carol Hardy*, Committee Assignment Process in the U.S. Senate, CRS Report for Congress, 1996.
- Waitz, G.*, Grundzüge der Politik nebst einzelnen Ausführungen, Kiel 1862..
- Warren, Charles*, The Making of the Constitution, Cambridge 1947.
- Wasser, Harmut*, Amerikanische Präsidialdemokratie, in: Politisches System der USA, Informationen zur politischen Bildung, Bonn 1997.
- Wersich, Rüdiger B.*, (Hg.) USA-Lexikon, Erich Schmidt Verlag, Berlin 1996.



*Weston, Charles M.*, Die US-Außenpolitik zwischen Kontinuität und Neubestimmung.  
In: APUZ, Bd. 17/95, 21.04.1995.

*Wilson, J. / DiIulio J.J.*, American Government: The Essentials. 6. Aufl., Heath and Company, Mass., Toronto 1995.

*Woodrow Wilson*, Constitutional Government in the United States, New York 1917.

*Wüstenbecker, Horst*, Verfassungsrecht: Staatsorganisationsrecht, 7. Aufl., Münster 1995.

*Wyrzykowski, Mirosław*, Las reformas constitucionales en Polonia, in : Carlos Flores (Hrsg.) Las nuevas instituciones políticas de la Europa oriental, Madrid 1990.

*Ziller, Gebhard*, Der Bundesrat, München 1985.

- /*Oszatz, Georg-Berndt*, Der Bundesrat, 10. Aufl. Düsseldorf 1998.

*Zinn, Georg-August*, Der Bund und die Länder, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 75, 1949.

*Zorn, P.*, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I: Das Verfassungs- und militärrecht, Berlin u. a. 1883.

### **Internetquellen:**

http://

-www.auswaertiges.de

-www.bpb.de/wissen/bundesrat.html

-www.bundesrat.de

-www.fedworld.gov

-www.iai.spk-berlin.de

-www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/91/art/htm..

-www.ksg.harvard.edu/prg

-www.house.gov

-www.magazinusa.com/Iv2/politics/1\_politicalsystem\_02.asp

-www.rrz.uni-hamburg.de/IIK/arbeitspapiere/htm

-[www.senado.mx](http://www.senado.mx)

-[www.senate.gov](http://www.senate.gov)

-[www.uni-heidelberg.de/institute/fak2/brugger/brugger/verfassungen.htm](http://www.uni-heidelberg.de/institute/fak2/brugger/brugger/verfassungen.htm)

-[www.usia.gov/usa/usa.htm/politics/govworks/oagtoc.htm](http://www.usia.gov/usa/usa.htm/politics/govworks/oagtoc.htm)

-[www.wahlrecht.de/ausland/senat.html](http://www.wahlrecht.de/ausland/senat.html)



