

# DOKUMENTATION UND ANALYSEN

## Deutsches Bundesrats- vs. Schweizer Senatsmodell im Lichte sich wandelnder Parteiensysteme: Repräsentation und Legitimität Zweiter Kammern im Vergleich

Adrian Vatter, Rahel Freiburghaus und Ladina Triaca

Angesichts der Vorschusseuphorie über die doch noch realisierte Neuregelung des Länderfinanzausgleichs im Oktober 2016 ging der von Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble (CDU) im Zuge der Verhandlungen einmal mehr geäußerte Vorschlag, die Mehrheitsregel des Bundesrates zu ändern, nahezu unter.<sup>1</sup> Der Finanzminister hatte ein 15-Punkte-Programm vorgelegt, das unter anderem eine Ersetzung des absoluten Mehrheitserfordernisses durch eine relative Mehrheit vorsah. Damit sich Enthaltungen faktisch nicht länger als Nein-Stimmen auswirken<sup>2</sup>, sollte die Beschlussfähigkeit des Bundesrates künftig auch dann gegeben sein, wenn nur die Mehrheit der Stimmen vertreten sei.<sup>3</sup> So ordnet sich Schäubles Vorstoß in eine lange Liste von Reformvorschlägen unterschiedlichster Stoßrichtungen ein, die allesamt auf eine Eindämmung der „Vetomacht“ des Bundesrates – verknüpft mit den öffentlichkeitswirksamen Schlagworten „Reformstau“ und „Reformblockaden“ – abzielen.<sup>4</sup> Trotz der durch die Föderalismusreform I erreichten Reduktion der zustimmungsbedürftigen Gesetze auf etwa 40 Prozent<sup>5</sup> scheint – so lässt sich die Flucht nach vorn deuten – die (Veto-)Macht der Länder im bundespolitischen Entscheidungsprozess weiterhin ungebrochen. Gleichzeitig ist die „Länder-“ beziehungsweise „Ständekammer“ des kleinen Nachbarn, der Schweiz, ebenso wenig vor öffentlicher und wissenschaftlicher Kritik gefeit. Auch

- 1 Der Beitrag wurde an der von *Nathalie Behnke, Arthur Benz und Sabine Kropf* organisierten Tagung „Zustand und Zukunft des kooperativen Bundesstaats in Deutschland“ vom 19. und 20. Januar 2017 in Berlin präsentiert. Für die hilfreichen Rückmeldungen der Teilnehmenden bedanken wir uns herzlich.
- 2 Vgl. *Uwe Wagschal / Maximilian Grasl*, Die modifizierte Senatslösung: Ein Vorschlag zur Verringerung von Reformblockaden im deutschen Föderalismus, in: *ZParl*, 35. Jg. (2004), H. 4, S. 732 – 752; *Uwe Jun*, Der Bundesrat im föderativen System Deutschlands: Vor und nach der Reform 2006, in: *Klemens H. Schrenk / Markus Soldner* (Hrsg.), Analyse demokratischer Regierungssysteme. Festschrift für Wolfgang Ismayr zum 65. Geburtstag, Wiesbaden 2010, S. 335 – 358; *Wolfgang Rudzio*, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2015.
- 3 Vgl. *Nikolaus Doll*, Schäuble verlangt neue Mehrheitsregel im Bundesrat, in: Die Welt online vom 6. Oktober 2016, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article158581300/Schaeuble-verlangt-neue-Mehrheitsregel-im-Bundesrat.html> (Abruf am 9. Oktober 2017).
- 4 Vgl. *Uwe Wagschal / Maximilian Grasl*, a.a.O. (Fn. 2); *Manfred G. Schmidt*, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, München 2016; *Uwe Jun*, a.a.O. (Fn. 2); *ders.*, Der Bundesrat und die politischen Parteien: Mitwirkungs- oder Blockadeinstrument?, in: *ders. / Sven Leunig* (Hrsg.), 60 Jahre Bundesrat, Baden-Baden 2009, S. 106 – 133; *Frank Decker*, Reform des Bundesrates: unmöglich oder unnötig?, in: *Uwe Jun / Sven Leunig* (Hrsg.), ebenda, S. 200 – 217; *Sylvia Pannowitsch*, Der deutsche Bundesrat und der kanadische Senat – Wie Reformblockaden vermieden werden, in: *Florian Blank* (Hrsg.), Vetospieler in der Policy-Forschung, Wiesbaden 2012, S. 77 – 107.
- 5 Vgl. *Wolfgang Rudzio*, a.a.O. (Fn. 2), S. 292.

in Bezug auf den Ständerat monierten gerade ältere empirische Studien dessen im Vergleich zur Ersten Kammer – dem Nationalrat – reformfeindliche Gesinnung. Angesichts der klaren Dominanz der kleinen katholisch-konservativen Landkantone wurden dem Ständerat in verschiedenen Studien nur höchst bescheidene Gestaltungswirkungen attestiert; vielmehr funktioniere die Zweite Kammer als konservative Bastion zur Zementierung des Status quo, so die lange Zeit gängige Lehrmeinung.<sup>6</sup>

Obwohl den beiden föderalen Kammern unterschiedliche Organisations- und Repräsentationsprinzipien – dem deutschen Bundesrat das „Bundesratsmodell“, dem schweizerischen Ständerat das „Senatsmodell“ – zugrunde liegen, scheinen beide also gleichermaßen bewahrende, verzögernde oder gar blockierende Policy-Wirkungen zu entfalten. Dieser Umstand ist umso bedeutender, als in beiden Staaten der Übergang zum jeweils „anderen“ System mehrfach als möglicher, wenn auch radikaler Reformansatz empfohlen wurde – verbunden mit der Hoffnung, das jeweils alternative Organisationsprinzip würde die den Gesetzgebungsprozess blockierende Vetomacht der Zweiten Kammer abschwächen.<sup>7</sup> Gleichzeitig darf ebendiese Vetomacht nicht zu stark beschnitten werden, erkennt die Literatur in der durch das Zweikammersystem institutionalisierten Sicherung des Motsprache- (und damit des Veto-)Rechts der subnationalen Entitäten denn auch die eigentliche „raison d'être“ föderaler Kammern.<sup>8</sup>

Aus einer international vergleichenden Perspektive gehören sowohl das deutsche als auch das schweizerische bikamrale System in die Gruppe föderaler Länder, die zu den stärksten Zweikammersystemen zählen. Dies wird besonders deutlich, wenn die Zuordnungen der beiden Länder gemäß dem gängigen Bikameralismusindex von *Arend Lijphart* herangezogen werden, der auf zwei Kriterien beruht.<sup>9</sup> Sowohl Deutschland als auch die Schweiz erfüllen dabei das Merkmal der Symmetrie (das heißt weitreichende Kompetenzen für beide Kammern) und der Inkongruenz (das heißt unterschiedliche Bestellungsmodi). Gleichzeitig stehen sich aber die beiden Organisationsprinzipien in Deutschland und der Schweiz als zwei grundlegende Alternativen gegenüber, denn das deutsche Organ beruht auf ausschließlich weisungsgebundenen Vertretern der Gliedstaatenregierungen, während es sich im Schweizer Fall direkt vom Volk gewählte Gliedstaatenvertreter ohne imperatives Mandat handelt. Im

6 Vgl. *Leonhard Neidhart*, Reform des Bundesstaates. Analysen und Thesen, Bern 1970; *Laurent Trivelli*, Le bicaméralisme: Institutions comparées: Étude historique, statistique et critique des rapports entre le Conseil National et le Conseil des États, Lausanne 1975; *Jean Mastias / Jean Grangé*, Les seconde chambres du Parlement en Europe Occidentale, Paris 1987; *Annina Jegher / Prisca Lanfranchi*, Der Einfluss von National- und Ständerat auf den Gesetzgebungsprozess. Eine Analyse quantitativer und qualitativer Aspekte der parlamentarischen Gesetzgebungstätigkeit in der 44. Legislaturperiode (1991–95), Bern 1996; *Ruth Lüthi*, Die Legislativkommissionen der Schweizerischen Bundesversammlung. Institutionelle Veränderungen und das Verhalten von Parlamentsmitgliedern, Bern 1997; *Reto Wiesli / Wolf Linder*, Repräsentation, Artikulation und Durchsetzung kantonaler Interessen in National- und Ständerat im Auftrag der Eidgenössischen Parlamentsdienste, Bern 2000. Diese Einschätzung wird jedoch in jüngster Zeit vermehrt in Frage gestellt, zum Beispiel von *Sarah Bütiokafer / Simon Hug*, The Swiss Upper House: 'Chambre de réflexion' or Conservative Renegades?, in: Journal of Legislative Studies, 16. Jg. (2010), H. 2, S. 174 – 196.

7 Vgl. *Uwe Wagschal / Maximilian Grasl*, a.a.O. (Fn. 2); *Wolfgang Rudzio*, a.a.O. (Fn. 2).

8 Vgl. *Suzanne S. Schüttmeyer / Roland Sturm*, Wozu Zweite Kammern? Zur Repräsentation und Funktionalität Zweiter Kammern in westlichen Demokratien, in: ZParl, 23. Jg. (1992), H. 3, S. 517 – 536.

9 Vgl. *Arend Lijphart*, Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in 36 Countries, New Haven / London 2012, S. 187 ff.

Folgenden wird nun anstelle einer wie meist üblichen kontrastierenden Gegenüberstellung der beiden Organisationsprinzipien die einleitend festgestellte Ähnlichkeit der diagnostizierten Policy-Wirkungen als Ausgangspunkt gewählt, um verstärkt die Gemeinsamkeiten des Bundesrats- deutscher und des Senatsmodells schweizerischer Prägung herauszuarbeiten. Dies erscheint umso nötiger, als in Deutschland wie auch in der Schweiz in jüngster Zeit tiefgreifende Veränderungen im Parteiensystem stattgefunden haben<sup>10</sup>, die – so ist vorliegend zu prüfen – ihren Niederschlag zunehmend auch im bikameralen Entscheidungsprozess finden. Den folgenden Ausführungen, die sich damit den Unterschieden und den Gemeinsamkeiten gleichermaßen widmen, werden drei leitende Fragestellungen zugrunde gelegt:

- (1) Worin liegen die Stärken und Schwächen der beiden Repräsentations- und Organisationsprinzipien, die in der Schweiz und in Deutschland zur Übernahme des Senats- beziehungsweise des Bundesratsmodells geführt haben?
- (2) Wie wirken sich die sich transformierenden Parteiensysteme im Kontext der beiden Organisationsprinzipien auf das Prinzip der „doppelten Repräsentation“ aus?
- (3) Wie lassen sich die jüngsten parteipolitischen Veränderungen mit der Frage nach der „demokratischen Legitimität“ in den beiden bikameralen Systemen in Verbindung bringen?

### *1. Entwicklungspfade und Lehrbuchannahmen zu den beiden bikameralen Organisationsprinzipien sowie deren Umsetzung in Deutschland und der Schweiz*

Sowohl in Deutschland als auch in der Schweiz geht die Gründung der Zweiten Kammer auf „institutionalisierte Kompromisse“<sup>11</sup> zwischen alten und neuen Legitimitätsüberzeugungen

10 Vgl. *Frank Decker*, a.a.O. (Fn. 4); *Oskar Niedermayer*, Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, in: *ders.* (Hrsg.), Handbuch Parteienforschung, Wiesbaden 2013, S. 739 – 764; *ders.*, Eine neue Konkurrentin im Parteiensystem? Die Alternative für Deutschland, in: *ders.* (Hrsg.), Die Parteien nach der Bundestagswahl 2013, Wiesbaden 2015, S. 175 – 207; *Andreas Ladner*, Politische Parteien, in: *Peter Knoepfel / Yannis Papadopoulos / Pascal Sciarini / Adrian Vatter / Silja Häusermann* (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik, Zürich 2014, S. 362 – 389; *Kai Arzheimer*, The AfD: Finally a Successful Right-Wing Populist Eurosceptic Party for Germany?, in: West European Politics, 38. Jg. (2015), H. 3, S. 335 – 556; *Frank Decker*, Die „Alternative für Deutschland“ aus der vergleichenden Sicht der Parteienforschung, in: *Alexander Häusler* (Hrsg.), Die Alternative für Deutschland. Programmatik, Entwicklung und politische Verortung, Wiesbaden 2016, S. 7 – 23; *Adrian Vatter*, Das politische System der Schweiz, Baden-Baden 2016; *Marcel Lewandowsky / Heiko Giebler / Aiko Wagner*, Rechtspopulismus in Deutschland. Eine empirische Einordnung der Parteien zur Bundestagswahl 2013 unter besonderer Berücksichtigung der AfD, in: PVS, 57. Jg. (2016), H. 2, S. 247 – 275; *Michael Jankowski / Sebastian Schneider / Markus Tepe*, Ideological Alternative? Analyzing Alternative für Deutschland Candidates‘ Ideal Points via Black Box Scaling, in: Party Politics, 23. Jg. (2017), H. 6, S. 1 – 13.

11 *Suzanne S. Schüttemeyer / Roland Sturm*, a.a.O. (Fn. 8), S. 517. Siehe ebenfalls *Markus Kotzur*, Federalism and Bicameralism – The German „Bundesrat“ (Federal Council) as an Atypical Model, in: *Jörg Luther / Paolo Passaglia / Roland Tarchi* (Hrsg.), A World of Second Chambers. Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism, Milano 2006, S. 257 – 290; *Giovanni Biagianni / Chasper Savott*, The Swiss Council of States (Ständerat/Conseil des États), in: *Jörg Luther / Paolo Passaglia / Roland Tarchi* (Hrsg.), A World of Second Chambers. Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism, Milano 2006, S. 721 – 780; *Marcus Llanque*, Verfassungskompromisse, in: *ders. / Daniel Schulz* (Hrsg.), Verfassungsidee und Verfassungspolitik, Berlin 2015, S. 387 – 394; *Adrian Vatter*, a.a.O. (Fn. 10).

zurück. Während bei der Ausarbeitung der schweizerischen Bundesverfassung von 1848 die Katholisch-Konservativen die aus der Alten Eidgenossenschaft bekannte Tagsatzung mit der gleichberechtigten Vertretung der Kantone beibehalten wollten, plädierten die Freisinnig-Liberalen für eine nach kantonaler Bevölkerungsstärke zusammengesetzte Nationalversammlung.<sup>12</sup> Der Kompromiss zwischen der alten Legitimitätsüberzeugung der föderalen Gleichbehandlung staatlicher Einheiten und der neuen Legitimationsordnung des demokratischen Mehrheitsentscheids fand sich schließlich in der Schaffung eines Zweikammersystems nach US-amerikanischem Vorbild.<sup>13</sup> Auch die Konstruktion des deutschen Bundesrates durch Otto von Bismarck (1815 bis 1898) geht auf einen Kompromiss zurück.<sup>14</sup> So ging es bei der Schaffung des Bundesrates in erster Linie darum, dem demokratisch gewählten Reichstag ein aus den Bevollmächtigten der Regierungen der Mitgliedstaaten zusammengesetztes Gremium gegenüberzustellen.<sup>15</sup> Diese ursprünglich starke Stellung der Länder im Bundesrat wurde durch die Weimarer Verfassung von 1919 allerdings erheblich geschwächt und im Zuge der nationalsozialistischen Machtübernahme vollständig aufgehoben. Erst nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs verlangten die Alliierten, die politischen Strukturen wieder vermehrt zu dezentralisieren. Die Einrichtung einer Zweiten Kammer war 1948 denn auch grundsätzlich umstritten. Allerdings gingen die Vorstellungen über deren institutionelle Ausgestaltung relativ weit auseinander. Während die SPD ein Senatsmodell mit unabhängigen Senatoren und einer stärkeren Volkskammer bevorzugte, sprachen sich die bayrische CSU und weite Teile der CDU für das Bundesratsmodell aus. Nach mehrwöchigen Beratungen und Interventionen der Westalliierten zugunsten eines stark föderativen Systems einigten sich die Parteien wiederum auf einen Kompromiss: Die SPD stimmte dem Bundesratsmodell zu, und die CDU akzeptierte eine Begrenzung der Kompetenzen des Bundesrates.<sup>16</sup>

Auch wenn der deutsche Bundesrat und der schweizerische Ständerat hinsichtlich ihrer Entstehungsgründe gewisse Parallelen aufweisen, bestehen doch grundlegende Unterschiede, was ihre Repräsentations- und Organisationsprinzipien angeht. Das schweizerische Senatsmodell und das Bundesratsmodell unterscheiden sich in vier hauptsächlichen Punkten, deren Stärken und Schwächen im Folgenden kurz beleuchtet werden sollen:

Zentral scheint erstens der Unterschied im Verfahren, nach dem die Mitglieder der Zweiten Kammer bestimmt werden. Während sich der Bundesrat aus ernannten Vertretern der Landesregierungen zusammensetzt, werden die Abgeordneten des Ständerats direkt vom Volk gewählt.<sup>17</sup> Dies war allerdings nicht immer so: Nach Annahme der Schweizer

12 Vgl. Tobias Jaag, Die Zweite Kammer im Bundesstaat. Funktion und Stellung des schweizerischen Ständerates, des deutschen Bundesrates und des amerikanischen Senats, Zürich 1976, S. 10; Adrian Vatter, a.a.O. (Fn. 10), S. 326.

13 Vgl. Tobias Jaag, a.a.O. (Fn. 12), S. 10.

14 Vgl. Suzanne S. Schüttemeyer / Roland Sturm, a.a.O. (Fn. 8), S. 517; Markus Kotzur, a.a.O. (Fn. 11), S. 264 ff.; Ulrich Eith / Markus B. Siewert, Das „unechte“ Unikat: der Deutsche Bundesrat, in: Gisela Riescher / Sabine Russ / Christoph M. Haas (Hrsg.), Zweite Kammern, München 2010, S. 97 – 125.

15 Ulrich Eith, Der deutsche Bundesrat zwischen Bundesstaatlichkeit und Parteienwettbewerb, in: Gisela Riescher / Sabine Russ / Christoph M. Haas (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 14), S. 77 – 96, S. 78.

16 Vgl. Ulrich Eith, a.a.O. (Fn. 15), S. 80. Siehe ebenfalls Hans-Georg Wehling, The Bundesrat, in: Publius, 19. Jg. (1989), H. 4, S. 53 – 64, S. 55 f.; Heiderose Kilper / Roland Lbotta, Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, Opladen 1996, S. 93 ff.; Ulrich Eith / Markus B. Siewert, a.a.O. (Fn. 14), S. 98 ff.

17 Vgl. Tobias Jaag, a.a.O. (Fn. 12), S. 93.

Bundesverfassung wurden die Ständeräte zunächst von den kantonalen Parlamenten oder von den Landsgemeinden entsandt. Erst im Verlaufe der Zeit setzte sich die Volkswahl bei den Ständeratswahlen durch.<sup>18</sup> Seither genießen die Ständeräte im Vergleich zu den Abgeordneten im Bundesrat eine unmittelbare demokratische Legitimation.<sup>19</sup> Die Direktwahl der föderalen Kammer birgt allerdings auch die Gefahr, dass sich diese nur in geringem Maße von der ebenfalls direkt gewählten Volkskammer unterscheidet.<sup>20</sup> Hinzu kommt, dass durch die Volkswahl der Abgeordneten keine institutionellen Bindungen zwischen ihnen und den kantonalen Behörden – insbesondere den Exekutiven – bestehen. Der Übergang bei der Bestellung der Ständeräte durch die kantonalen Parlamente zu direkten Volkswahlen verstärkte damit die Unabhängigkeit ihrer Ratsmitglieder sichtbar. Entsprechend handelt es sich beim schweizerischen Ständerat nicht um eine direkte Vertretung der institutionellen Gliedstaateninteressen auf Bundesebene. Nicht von diesem Problem des „beziehungslosen Nebeneinander[s]“<sup>21</sup> von Gliedstaatenbehörde und Föderativorgan betroffen ist der deutsche Bundesrat: Durch die doppelte Mitgliedschaft im Bundesrat und in einer Landesregierung können Aktivitäten zwischen Bund- und Gliedstaatenebene koordiniert und ein stetiger Informationsfluss gewährleistet werden.<sup>22</sup> Auch können durch die Personalunion die politische Erfahrung der Mitglieder der Landesregierungen und deren Vertrautheit mit den Problemen der Gliedstaaten auf Bundesebene fruchtbar gemacht werden. Allerdings sind nur die Landesregierungen, nicht aber die Landesparlamente an der Gesetzgebung auf Bundesebene beteiligt.<sup>23</sup> Dies führt unweigerlich zu einer dominanten Stellung der Regierungen und Bürokratien gegenüber den Landeslegislaturen. Ebenfalls wird im Zusammenhang mit dem deutschen Bundesratsmodell kritisiert, dass sich die Gliedstaatenbehörden derart intensiv mit den Problemen des Bundes befassen, dass den Problemen auf Ebene der Länder nicht mehr die nötige Aufmerksamkeit geschenkt werde.<sup>24</sup> Nicht zuletzt bringt die Doppelmitgliedschaft in der Zweiten Kammer und in einer Gliedstaatenregierung für die Abgeordneten eine hohe zeitliche Belastung mit sich.<sup>25</sup>

Ein zweiter großer Unterschied in Bezug auf die beiden Organisationsprinzipien besteht in der Ausübungsform des Mandats. Während die Abgeordneten im Ständerat – analog den Senatoren in den USA – ohne Instruktion stimmen, sind die Vertreter im Bundesrat an die Weisungen ihrer jeweiligen Regierung gebunden.<sup>26</sup> Der Vorteil des gebundenen Mandates besteht zunächst darin, dass die Anliegen der Gliedstaatenorgane auf diese Weise auf Bun-

18 Vgl. *Adrian Vatter*, a.a.O. (Fn. 10), S. 327; *Gisela Riescher*, Der Schweizer Ständerat, in: *dies. / Sabine Russ / Christoph M. Haas* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 14), S. 48 – 59, S. 50. Der Kanton Bern führte 1977 als letzter Kanton die Volkswahl für den Ständerat ein (vgl. hierzu ebenda).

19 Vgl. *Matthias Heger*, Deutscher Bundesrat und Schweizer Ständerat. Gedanken zu ihrer Entstehung, ihrem aktuellen Erscheinungsbild und ihrer Rechtfertigung, Berlin 1990, S. 93; *Tobias Jaag*, a.a.O. (Fn. 12), S. 90.

20 Vgl. *Tobias Jaag*, a.a.O. (Fn. 12), S. 92.

21 *Matthias Heger*, a.a.O. (Fn. 19), S. 111.

22 Vgl. *Tobias Jaag*, a.a.O. (Fn. 12), S. 96.

23 Vgl. *Matthias Heger*, a.a.O. (Fn. 19), S. 103.

24 Vgl. *Tobias Jaag*, a.a.O. (Fn. 12), S. 103.

25 Vgl. ebenda, S. 97.

26 Das imperiative Mandat (das heißt das Weisungsrecht der Landesregierungen gegenüber ihren Mitgliedern im Bundesrat) leitet sich aus der Verfassungsnorm von Art. 50 GG ab; siehe hierzu *Hans D. Jarass / Bodo Pieroth*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, München 2014, S. 763 ff.

Tabelle 1: Bundesrats- vs. Senatsmodell – Unterschiede und Gemeinsamkeiten bezüglich institutioneller Ausgestaltung und Akteursverhalten		
	Deutscher Bundesrat	Schweizerischer Ständerat
(a) institutionelle Ausgestaltung		
Bestellverfahren	Bestellung aus Vertretern der Landesregierungen / Personalunion	unmittelbare demokratische Legitimation (Volkswahl im Majorz) / beziehungsloses Nebeneinander
Ausführungsform des Mandats	weisungsgebunden	Instruktionsverbot
Vertretungsstärke der Gliedstaaten	Gewichtung nach Bevölkerungsgröße	nach Stimmengewicht gleiche Vertretung (Ausnahmen: OW, NW, AR, AI, BS, BL)
Kompetenzen („Symmetrie“)	Asymmetrie: Zustimmungs- vs. Einspruchsgesetze	vollständige Symmetrie: gleichberechtigte Teilnahme an der Gesetzgebung
(b) Akteursverhalten		
Entscheidungslogik	situatives Zurückstellen territorialer zugunsten von parteipolitischen Interessen	situatives Zurückstellen territorialer zugunsten von parteipolitischen Interessen
Entscheidungsblockaden	bei wenigen, allerdings teilweise sehr bedeutsamen Vorhaben (zum Beispiel „Mahgreb-Abstimmung“)	bei wenigen, allerdings teilweise sehr bedeutsamen Vorhaben (zum Beispiel „Altersvorsorge 2020“)
Adoptionsstrategien der Parteien	„informelle Große Koalition“	flexible und variable Allianzbildung
Anmerkung: Die sechs Kantone Obwalden (OW), Nidwalden (NW), Appenzell Außerrhoden (AR), Appenzell Innerrhoden (AI), Basel-Stadt (BS) und Basel-Landschaft (BL) wurden bis zur letzten Totalrevision der Bundesverfassung als „Halbkantone“ bezeichnet. Seit 1999 ist diese Bezeichnung jedoch nicht mehr offiziell.		
Quelle: Eigene Zusammenstellung.		

desebene am wirksamsten geltend gemacht werden können. Die strikte Bindung der Abgeordneten an Instruktionen der Gliedstaatenorgane ist aber auch mit offensichtlichen Problemen verknüpft. Es fehlt an einer Debattenorientierung<sup>27</sup>; Diskussionen in einer Parlamentskammer, die sich aus Abgeordneten mit gebundenem Mandat zusammensetzt, verlaufen nicht nur äußerst schwerfällig und unflexibel, sondern verkommen in vielen Fällen gänzlich zu einer „Farce“ und erfordern vorangehende Absprachen.

Ein dritter Unterschied zwischen dem Bundesrats- und dem Senatsmodell manifestiert sich in der Vertretungsstärke der Gliedstaaten. In historischer Kontinuität erfahren die deutschen Länder eine nach Bevölkerungsgröße gewichtete und die schweizerischen Kantone eine nach Stimmengewicht gleiche Vertretung<sup>28</sup> in der Zweiten Kammer.<sup>29</sup> Die gleiche Vertretung aller Kantone führt in der Schweiz vor allem dazu, dass die kleinen, vorwiegend katholisch-konservativen Kantone – die nach dem Sonderbundskrieg von 1848 als beson-

27 So diagnostiziert *Yvonne Hegele*, Multidimensional Interests in Horizontal Intergovernmental Coordination: The Case of the German Bundesrat, in: *Publius: The Journal of Federalism*, <https://doi.org/10.1093/publius/pjx052> (Abruf am 18. Oktober 2017), S. 1 – 25, S. 25, in Bezug auf den Deutschen Bundesrat etwa: „Real debate hardly ever takes place [...]“.

28 An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die Kantone Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Außerrhoden und Appenzell Innerrhoden – bis zur Totalrevision der Bundesverfassung im Jahre 1999 als „Halbkantone“ bezeichnet – nur über einen, alle übrigen jedoch über zwei Sitze verfügen (Art. 150 Abs. 2 BV). Siehe dazu *Ulrich Häfelin / Walter Haller / Helen Keller / Daniela Turnherr*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich / Basel / Genf 2016, S. 300 f.

29 Vgl. *Matthias Heger*, a.a.O. (Fn. 19), S. 70; *Gisela Riescher*, a.a.O. (Fn. 18), S. 50.

ders schützenswert galten – gemessen an ihrer Einwohnerzahl bis heute überproportional im Ständerat vertreten sind. Im Ergebnis bewirkte dies eine Privilegierung ländlich-konservativer Wählerschichten, die den Ständerat lange Zeit zu einer Domäne der bürgerlichen Volksparteien machte.

Viertens unterscheiden sich die beiden föderalen Kammern auch im Umfang ihrer Kompetenzen. In der Schweiz sind beide Kammern vollständig gleichberechtigt am politischen Entscheidungsprozess beteiligt. National- und Ständerat sind „ebenbürtige Partner“<sup>30</sup> in sämtlichen Bereichen der Parlamentstätigkeit. In Deutschland sind die Mitwirkungskompetenzen der Zweiten Kammer hingegen beträchtlich eingeschränkt. Bekanntlich muss hier zwischen Zustimmungs- und Einspruchsgesetzen unterschieden werden.<sup>31</sup> Während der Bundesrat im ersten Fall über ein absolutes Veto verfügt, hat sein Veto im zweiten Fall lediglich eine aufschiebende Wirkung.

## 2. „Doppelte Repräsentation“ ad acta gelegt – Pramat der Parteipolitik trotz unterschiedlicher Organisationsprinzipien?

### 2.1. „Divided Government“ und die Adoptionsstrategien der Parteien in unterschiedlichen Kontexten

Zur Beantwortung der zweiten Kernfrage, welche Auswirkungen die sich transformierenden Parteiensysteme auf das Prinzip der doppelten Repräsentation, das sowohl im Bundesrats- als auch im Senatsmodell umgesetzt wird, haben, bietet sich das Konzept des „Divided Government“ an, das bisher vor allem Anwendung in Studien zum politischen System der USA fand.<sup>32</sup> Divided Government äußert sich vor allem in einem Auseinanderfallen der arithmetischen legislativen und exekutiven Mehrheiten, das aus der unterschiedlichen parteipolitischen Zusammensetzung der Gesetzgebungs- und Regierungsinstitutionen resultiert und damit implizit auf eine zentrale Auswirkung des Bundesratsmodells verweist. Durch dessen Organisationsprinzip werden im Kontext des parlamentarischen Regierungssystems „gegenläufige Mehrheiten“<sup>33</sup> ausgelöst<sup>34</sup>; eine „gegenläufige“ Opposition ist dem Bundesrat geradezu „konstruktionsimmanent“<sup>35</sup>.

Um dem nicht-parlamentarischen und nicht-präsidentiellen Systemtyp der Schweiz<sup>36</sup>, der mit dem „Senatsprinzip“ gekoppelt ist, Rechnung zu tragen, bedarf es einer Ergänzung des Konzeptes des Divided Government um die spezifische Variante des „Divided

30 Tobias Jaag, a.a.O. (Fn. 12), S. 127.

31 Vgl. Ulrich Eith, a.a.O. (Fn. 15), S. 81.

32 Vgl. Terry M. Moe, The Politics of Bureaucratic Structure, in: John E. Chubb / Paul E. Peterson (Hrsg.), *Can the Government Govern?*, Washington, D.C. 1989, S. 267 – 329; G. Bingham Powell Jr., „Divided Government“ as a Pattern of Governance, in: *Governance*, 4. Jg. (1991), H. 3, S. 231 – 235; David R. Mayhew, *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946–1990*, New Haven 1991; Robert Elgie, What is Divided Government?, in: ders. (Hrsg.), *Divided Government in Comparative Perspective*, Oxford 2001, S. 1 – 20.

33 Uwe Wagschal / Maximilian Grasl, a.a.O. (Fn. 2), S. 732.

34 Vgl. Julia Schmidt, Die Struktur der Zweiten Kammern im Rechtsvergleich. Ein Beitrag zur Reform des Bundesrates, Baden-Baden 2006; Uwe Jun, a.a.O. (Fn. 2).

35 Julia Schmidt, a.a.O. (Fn. 34), S. 137.

36 Vgl. Alois Riklin / Alois Ochsner, Parlament, in: Ulrich Klöti (Hrsg.), *Handbuch politisches System der Schweiz*, Bern / Stuttgart 1984, S. 77 – 103; Wolf Linder, *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven*, Bern / Stuttgart 2012, S. 215 ff.

Parliament“.<sup>37</sup> Damit sei die besondere systemische Situation angesprochen, in der in einem weder parlamentarischen noch präsidentiellen Konkordanzsystem mit einer Allparteienregierung wie der Schweiz die Mehrheitsverhältnisse in den beiden Parlamentskammern (National- und Ständerat) aufgrund der unterschiedlichen Wahlsysteme entgegengesetzt sein können. Im Kontext des „starken Bikameralismus“<sup>38</sup> wiegt dies umso schwerer.

Im Vordergrund stehen zwei Adoptionsstrategien im Kontext des Divided Government im Bundesratsmodell deutscher Prägung beziehungsweise des Divided Parliament im mit einem „nicht-parlamentarischen“<sup>39</sup> Regierungssystem gekoppelten Senatsmodell der Schweiz: In der Bundesrepublik Deutschland schien über lange Zeit eine, wie von *Manfred G. Schmidt* diagnostiziert, „informelle Große Koalition“<sup>40</sup> Abhilfe zu schaffen. Aufgrund der parteipolitisch gegenläufigen Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat kam es gerade für die eine Zweidrittelmehrheit erfordernden Grundgesetzänderungen (Art. 79 Abs. 2 GG) in der Vergangenheit häufig zu einem informellen oder formellen Zusammenschluss der Regierungs- sowie der größten Oppositionsparteien. In der schweizerischen Bundesversammlung eröffnete das Fehlen einer institutionalisierten Opposition hingegen lange Zeit die Möglichkeit einer „fallweise[n] Opposition“<sup>41</sup>, die durch flexible beziehungsweise variable Allianzbildung über alle Fraktionen hinweg charakterisiert war und das dem schweizerischen Gesetzgebungsprozess konstitutive Bild eines „bunten Musters parlamentarische[r] Entscheidungsfindung“<sup>42</sup> zeichnete. Zumaldest implizit bauten diese für jede Gesetzesvorlage aufs Neue zu schmiedenden Allianzen auf den ähnlichen parteipolitischen Verhältnissen der beiden Räte auf: Infolge der verfassungsmäßig garantierten Gleichstellung der beiden Kammern im Gesetzgebungsprozess (Art. 148 Abs. 2 BV) mussten die im Erstrat erfolgreich gebildeten Allianzen schließlich auch im Zweitrat zustande kommen. In diesen Fällen sind die Mitglieder des Ständerates aus systemischen Gründen gezwungen, die ihnen zugetragene territoriale Interessenvertretungsfunktion situativ zurückzustellen, um die nationalrätslichen *ad hoc* Parteiallianzen in der kleinen Kammer zu reproduzieren – und damit einem Geschäft zum Durchbruch zu verhelfen.

Die kurzen Ausführungen zur Problematik von unterschiedlichen politischen Mehrheiten in den beiden Kammern, die sich unter beiden Organisationsprinzipien feststellen lassen, machen deutlich, wie wichtig die Adoptionsstrategien der Parteien sind: Sowohl die „infor-

37 *Adrian Vatter*, Switzerland on the Road from a Consociational to a Centrifugal Democracy?, in: Swiss Political Science Review, 22. Jg. (2016), H. 1, S. 59 – 74. Es sei darauf hingewiesen, dass *G. Bingham Powell Jr.*, a.a.O. (Fn. 32), S. 232, explizit rät, das U.S.-amerikanische Konzept von „Divided Government“ auf Europa zu übertragen – sofern dies auf einer sorgfältigen empirischen Definition fuße und, wenn nötig, konzeptionelle Anpassungen vorgenommen würden. *Robert Elgie*, a.a.O. (Fn. 32), S. 232, erweitert die der U.S.-amerikanischen Forschungstradition geschuldet Fokussierung auf präsidentielle Systeme und diskutiert die Ausprägung des arithmetischen „Divided Government“ explizit für präsidentielle, parlamentarische sowie semi-präsidentielle Regierungssysteme.

38 *Arend Lijphart*, a.a.O. (Fn. 9), S. 198 ff.

39 *Alois Riklin / Alois Ochsner*, a.a.O. (Fn. 36), S. 79.

40 *Manfred G. Schmidt*, a.a.O. (Fn. 4), S. 52.

41 *Ruth Lüthi*, Parlament, in: *Peter Knoepfli / Yannis Papadopoulos / Pascal Sciarini / Adrian Vatter / Silja Häusermann* (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik, Zürich 2014, S. 169 – 192, S. 172.

42 *Daniel Schwarz*, Zwischen Fraktionszwang und freiem Mandat. Eine Untersuchung des fraktionsabweichenden Stimmverhaltens im schweizerischen Nationalrat zwischen 1996 und 2005, Norderstedt 2006, S. 66.

melle Große Koalition“ als auch die flexible Allianzbildung erfordern – übertragen auf die Frage des Nebeneinanders zweier Repräsentationsprinzipien im Sinne der „doppelten Repräsentation“ – ein situatives Zurückstellen territorialer zugunsten von parteipolitischen Interessen. Mit anderen Worten wurde das „institutionelle Vetopotential“ des Bundesrats- und des Senatsmodells zumindest historisch durch die Akkommmodationsstrategien der Parteien abgeschwächt, die – was die föderale Kammer (Bundes- beziehungsweise Ständerat) betrifft – die Vertretung „ihrer“ Gliedstaateninteressen einer überparteilichen Kompromisslösung unterordneten. Es stellt sich nun die Frage, inwiefern die beiden Adoptionsstrategien unter dem Eindruck der sich transformierenden Parteiensysteme unter Druck gerieten.

## 2.2. Der deutsche Bundesrat: schwindender Regierungsblock und komplexere Mehrheitsfindung angesichts der neuen Offenheit der Koalitionsformen in den Bundesländern

Wie einleitend festgestellt, gehören Klagen, wonach die Bundestagsopposition den Bundesrat als Obstruktions- oder Blockadeinstrument missbraucht, spätestens seit der Bildung der sozialliberalen Koalition 1969 zum „Standardrepertoire der politischen Auseinandersetzung in Deutschland“<sup>43</sup>, sofern keine Große Koalition regierte.<sup>44</sup> Damit ist die hinlänglich bekannte These einer „Parteipolitisierung“ des Bundesrates verbunden, die von einem Übergewicht parteipolitischer Instrumentalisierung gegenüber der Vertretung landesspezifischer Interessen ausgeht. Für die *ad hoc* Bildung einer „informellen Großen Koalition“<sup>45</sup> – der Adoptionsstrategie der Parteien an den Kontext des Divided Government – ist der Grad der Parteipolitisierung des Bundesrates insofern entscheidend, als dass sich solch eine „informelle Große Koalition“ nur durch situatives Zurückstellen ausschließlich territorialer Interessenrepräsentation zugunsten einer verstärkten Parteilogik erreichen lässt. Indes sind die empirischen Befunde, inwiefern von einer Parteipolitisierung des Bundesrates die Rede sein kann, keineswegs eindeutig. Einerseits neigen die Oppositionsparteien im Bundesrat zu einer gewissen parteipolitischen Instrumentalisierung des Bundesrates und des Vermittlungsausschusses.<sup>46</sup> Andererseits kommt *Patrick Horst* für die 17. Wahlperiode des Bundestages

43 *Patrick Horst*, Vetspieler Bundesrat? Die Länderkammer als Instrument der Opposition gegen die Regierung Merkel II (2009–2013), in: *Eckhard Jese / Roland Sturm* (Hrsg.), Bilanz der Bundestagswahl 2013. Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen, Baden-Baden 2014, S. 449 – 474, S. 449.

44 Vgl. *Gerhard Lehmbruch*, Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2003; *Gerd Strohmeier*, Der Bundesrat: Vertretung der Länder oder Instrument der Parteien?, in: *ZParl*, 35. Jg. (2004), H. 4, S. 717 – 731; *Isabella Harle / Christian Stecker*, Die Initiativtätigkeit des Bundesrates im Lichte der Parteipolitisierungsthese, in: *ZParl*, 42. Jg. (2011), H. 2, S. 325 – 334.

45 *Manfred G. Schmidt*, a.a.O. (Fn. 4), S. 52.

46 Vgl. *Sabine Kropp / Roland Sturm*, Politische Willensbildung im Föderalismus, in: *APuZ*, 49. Jg. (1999), B 13, S. 37 – 46; *Thomas König*, Regieren im deutschen Föderalismus, in: ebenda, S. 24 – 36; *Gerd Strohmeier*, a.a.O. (Fn. 44); *Thomas Bräuninger / Thomas Gschwend / Susumu Shikano*, Sachpolitik oder Parteipolitik? Eine Bestimmung des Parteidrucks im Bundesrat mittels bayesianischer Methoden, in: *PVS*, 51. Jg. (2010), H. 2, S. 223 – 249. Indes werten *Isabella Harle / Christian Stecker*, a.a.O. (Fn. 44), S. 334, auch den regeren Gebrauch von Länderinitiativen durch die O-Länder als Evidenz für eine „vorsichtige[...] „sowohl als auch“ Parteipolitisierung des Bundesrates. Als „O-Initiativen“ werden, so ebenda, S. 331, Länderinitiativen aus der Feder eines Landes oder einer Ländergruppe bezeichnet, „deren Landesregierung sich ausschließlich aus

(2009 bis 2013) zu dem Schluss, dass die „Länderkammer als parteipolitisches Blockadeinstrument der Opposition nicht taug[e]“<sup>47</sup>. So setzten die Länder ihre Vetomacht „nie total, sondern nur als Unterpfand in Verhandlungen ein“<sup>48</sup>. Zwei Faktoren relativieren demnach die These einer vollständigen Parteipolitisierung des Bundesrates: Erstens komme die parteipolitische Instrumentalisierung des Bundesrates vor allem in konfliktiven Politikfeldern zum Tragen, in denen zwischen der Regierungsmehrheit im Bundestag und der oppositionellen Mehrheit im Bundesrat Uneinigkeiten bestünden.<sup>49</sup> Mit anderen Worten gründet eine „strategische Nichteinigung“<sup>50</sup> mitunter in der ausgeprägten Parteienkonkurrenz bei zentralen Themen. Zweitens seien die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat „nie so eindeutig“<sup>51</sup>, weil die Landesregierungen in den allermeisten Fällen Koalitionen darstellen, die sich intern auf eine einheitliche Position einigen müssen (Vorgabe zur einheitlichen Stimmabgabe gemäß Art. 51 Abs. 3 GG). Diese Befunde aufgreifend, erscheint die Bildung einer formlosen Koalition der etablierten Parteien durch den Aufstieg der „Alternative für Deutschland“ (AfD) – als Ausdruck der offensichtlichsten Veränderung des deutschen Parteiensystems – in jüngster Zeit erschwert. Dabei übt die AfD einen erheblichen indirekten Einfluss auf die Koalitionsbildung in den Ländern aus, was in einer komplexeren Stimmenverteilung im Bundesrat resultiert.

Während die Diagnose einer zunehmenden Fragmentierung, Regionalisierung und Autonomisierung der Parteiensysteme in den Ländern nicht neu ist<sup>52</sup>, so ist es das Auftreten der 2013 gegründeten AfD, die seither in vierzehn der 16 Landtage Einzug hält, umso mehr. Entscheidend ist dabei, dass sich die AfD als „neuer Spieler im Parteiensystem der Bundesrepublik“<sup>53</sup> etablierte und – nachdem die Fünf-Prozent-Hürde mit 4,7 Prozent der Zweitstimmen bei der Bundestagswahl 2013 noch knapp verpasst wurde<sup>54</sup> – seit der Wahl vom 24. September 2017 nun auch im Bundestag mit 94 Sitzen vertreten ist. Trotz teils be-

einer Partei oder Parteien zusammensetzt, die auf Bundesebene die Opposition stellen oder auf Bundesebene nicht vertreten sind“.

47 *Patrick Horst*, a.a.O. (Fn. 43), S. 470.

48 Ebenda. *Klaus Lange*, Die Legitimationskrise des Bundesrates, in: *Dieter Wilke / Bernd Schulte* (Hrsg.), Der Bundesrat. Die staatsrechtliche Entwicklung des föderalen Verfassungsorgans, Darmstadt 1990, S. 226 – 251, S. 243, verweist in diesem Zusammenhang auch auf die „Androhung“ des Vetos.

49 Vgl. *Marcus Höreth*, Gescheitert oder doch erfolgreich? Über die kontroverse Beurteilung der ersten Stufe der Föderalismusreform, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2008, Baden-Baden 2008, S. 139 – 159, S. 156.

50 *Thomas Bräuninger / Steffen Ganghof*, Parteienwettbewerb im Zweikammersystem, in: *Steffen Ganghof / Philip Manow* (Hrsg.), Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem, Frankfurt a. M. 2005, S. 149 – 181, S. 159.

51 *Patrick Horst*, a.a.O. (Fn. 43), S. 473.

52 Vgl. *Klaus Detterbeck*, Die Regionalisierung nationaler Parteien im internationalen Vergleich, in: *Julia Oberhofer / Roland Sturm* (Hrsg.), Koalitionsregierungen in den Ländern und Parteienwettbewerb, Erlangen 2010, S. 193 – 218; *Martina Flick / Adrian Vatter*, Bestimmungsgründe der Parteienvielfalt in den deutschen Bundesländern, in: *PVS*, 48. Jg. (2007), H. 1, S. 44 – 65; *Aline Schniewind*, Die Parteiensysteme der Bundesländer im Vergleich. Bestandsaufnahme und Entwicklungen, Berlin 2012.

53 *Marcel Lewandowsky / Heiko Giebler / Aiko Wagner*, a.a.O. (Fn. 10), S. 247.

54 Vgl. *Viola Neu*, Hidden champions oder ewige Verlierer? Die „sonstigen“ Parteien bei der Bundestagswahl, in: *Eckhard Jesse / Roland Sturm* (Hrsg.), Bilanz der Bundestagswahl 2013. Voraussetzungen – Ergebnisse – Folgen, Baden-Baden 2014, S. 295 – 312, S. 295.

trächtlicher Mandatszahl der AfD in den Landtagen<sup>55</sup> bleibt die Partei dem Bundesrat solange fern, wie die beiden Volksparteien CDU und SPD jegliche Kooperation ablehnen und sie im Sinne einer faktischen „cordon sanitaire“-Strategie von der Regierungsbeteiligung ausschließen, wie dies aktuell der Fall ist.<sup>56</sup> Gleichzeitig darf der *indirekte* Einfluss der AfD auf die Koalitionsfindung und -bildung in den Ländern – und damit auch indirekt auf die föderalen Entscheidungsprozesse auf Bundesebene – keinesfalls unterschätzt werden. In Sachsen-Anhalt wurde die AfD im März 2016 auf Anhieb zweitstärkste, in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Mecklenburg-Vorpommern je drittstärkste Kraft. Eine beträchtliche Erschwerung der Koalitionssuche ist der Preis, die die Parteien für ihre Strategie der Nicht-Kooperation zu bezahlen haben; in allen Ländern begann nach den jüngsten Landtagswahlen mit durchschlagenden AfD-Erfolgen die schwierige Suche nach neuen Bündnissen. Positiv gedeutet steht die Erprobung neuer beziehungsweise „innovativer“ Koalitionsformen gemäß *Peter Mair* generell für eine zunehmende Offenheit der Parteiensysteme.<sup>57</sup> Beispiele sind etwa die „Jamaika-Koalitionen“ aus CDU, Grünen und FDP im Saarland (Kabinett *Müller* III von 2009 bis 2011 beziehungsweise Kabinett *Kramp-Karrenbauer* I von 2011 bis 2012) und in Schleswig-Holstein (Kabinett *Günther* seit Juni 2017), die in Sachsen-Anhalt zum ersten Mal auf Landesebene realisierte „Kenia-Koalition“ aus CDU, SPD und Grünen (Kabinett *Haseloff* II seit April 2016), das erstmalige „Ampel-Bündnis“ von SPD, Grünen und FDP in Rheinland-Pfalz (Kabinett *Dreyer* II seit Mai 2016)<sup>58</sup> oder die erste SPD-geführte rot-rot-grüne Koalition in Berlin (Kabinett *Müller* II seit Dezember 2016). Ruft man sich die „Vorreiterrolle“<sup>59</sup> der Landeskoalitionen und deren erhebliche Signalwirkung in Erinnerung, die diesbezüglich auf den Bund ausgeht, bietet sich auch auf Bundesebene die Chance, dass

55 Vgl. *Peter Rüters*, „Parlamentsfähig?“ – Die Abgeordneten der AfD in den Landtagen und Bürgerschaften, in: *ZParl*, 48. Jg. (2017), H. 1, S. 3 – 24, S. 4.

56 So etwa der Beschluss der CDU Ende März 2016 nach den Landtagswahlen in Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz: Der CDU-Generalsekretär *Peter Tauber* ließ im ZDF verlauten, dass sich Vorstand und Präsidium der Union klar gegen jegliche Kooperation mit der AfD positioniert hätten, vgl. „Umgang mit starker AfD – Koalitionssuche wird zum Eiertanz“, in: FAZ online vom 14. März 2016, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/umgang-mit-starker-afd-koalitionssuche-wird-zum-eiertanz-14123164.html> (Abruf am 9. Oktober 2017). Während eine Koalition von CDU/CSU und AfD einer nicht näher erläuterten „Umfrage“ vom September 2016 zufolge lediglich von rund einem Fünftel der Deutschen unterstützt werde, vgl. „Mehrheit gegen Koalition aus Union und AfD“, in: *Contra Magazin* vom 6. September 2016, <https://www.contra-magazin.com/2016/09/mehrheit-gegen-koalition-aus-union-und-afd/> (Abruf am 10. Oktober 2017), forderte im Oktober 2016 mit dem sächsischen CDU-Europaabgeordneten Hermann Winkler erstmals ein Politiker der Union offen, mit der AfD – allenfalls im Verbund mit der FDP („Bahamas-Koalition“) – zu koalieren, vgl. „Hermann Winkler – CDU-Europaabgeordneter fordert Koalition mit der AfD“, in: *Zeit* online vom 4. Oktober 2016, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-10/hermann-winkler-koalition-cdu-afd> (Abruf am 10. Oktober 2017).

57 Vgl. *Peter Mair*, *Party System Change. Approaches and Interpretations*, Oxford 2004; *ders.*, *Party System Change*, in: *Richard S. Katz / William Crotty* (Hrsg.), *Handbook of Party Politics*, London 2006, S. 63 – 73.

58 Vgl. „Erste Ampelkoalition in Rheinland-Pfalz vereinbart“, in: *Die Welt* online vom 21. April 2016, <http://www.n24.de/n24/Nachrichten/Politik/d/8408652/erste-ampelkoalition-in-rheinland-pfalz-vereinbart.html> (Abruf am 10. Oktober 2017).

59 *Uwe Jun / Lasse Cronqvist*, Sind Länderkoalitionen präjudizierend für den Bund? Die Interdependenz von Regierungsbildungen im föderalen System, in: *Frank Decker / Eckhard Jesse* (Hrsg.), *Die deutsche Koalitionsdemokratie vor der Bundestagswahl 2013. Parteiensystem und Regierungsbildung im internationalen Vergleich*, Baden-Baden 2013, S. 215 – 240, S. 239.

die oft schwerfällig wirkende Große Koalition künftig von neuen Bündnissen abgelöst werden könnte – so etwa durch eine Koalition analog des zurzeit in Baden-Württemberg regierenden grün-schwarzen Verbundes<sup>60</sup>, durch ein dem schleswig-holsteinischen „Jamaika“ ähnelnden Bündnisses oder durch eine der im Dezember 2016 vereidigten Berliner Regierung gleichen-den rot-rot-grünen Konstellation, die auch schon als „Testlauf für die Zukunft ohne *Merkel*“<sup>61</sup> betrachtet wurde. Negativ ausgedrückt führen die koalitionspolitischen Experimente der Länder in der komplexen Mehrebenenkonfiguration des Bundesratsmodells zu einer nie dagewesenen Zersplitterung des Bundesrates<sup>62</sup>, der – so titelte die Epoch Times im Oktober 2017 – einem „Potpourri aus allen nur denkbaren Konstellationen“<sup>63</sup> gleiche. In einem ersten Schritt müssen die neu konfigurierten Landesregierungen aufgrund der Vorgabe einheitlicher Stimmenabgabe intern auf Landesebene übereinkommen. Gelingt dies nicht, wirkt sich die Ent- haltung eines Landes wegen des absoluten Mehrheitserfordernisses im Bundesrat (Art. 52 Abs. 3 GG) bekanntlich als faktische Nein-Stimme aus. In einem zweiten Schritt macht sich das „Sammelsurium von Konstellationen“ laut einem altgedienten Bundesratsbevollmächtigten auf Bundesebene in einem massiv gestiegenen „Koordinationsaufwand“<sup>64</sup> bemerkbar. Die traditionelle Mehrheitsfindung unter dem Organisationsprinzip des Bundesrates, deren Herz- stück in der Vergangenheit die getrennten beziehungsweise geheimen Sitzungen der Unions- und SPD-geführten Bundesländer am Vorabend der Bundesratssitzungen bildeten, funktio- niert angesichts des historisch schwachen Machtblockes der Großen Koalition im Bundesrat kaum noch. Auch die zunehmende Entwicklung, das Abstimmungsverhalten der Bundesländer im Bundesrat gegenüber der Öffentlichkeit offenzulegen, steht einer Mehrheitsfindung „hinter verschlossenen Türen“ entgegen.<sup>65</sup> Allerdings waren die Mehrheitsverhältnisse im

- 60 Die grün-schwarze Koalition in Baden-Württemberg könne „ein Probelauf für den Bund“ sein, so der Freiburger Politologe *Michael Wehner*, „Umgang mit starker AfD – Koalitionssuche wird zum Eiertanz“, in: FAZ online vom 14. März 2016, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/umgang-mit-starker-afd-koalitionssuche-wird-zum-eiertanz-14123164.html> (Abruf am 10. Oktober 2017).
- 61 So machte *Michael Müller*, der im Dezember 2016 wiedergewählte regierende Bürgermeister Ber- lins, geltend, dass bei der schließlich in der SPD-geführten rot-rot-grünen Regierung geendeten Koalitionssuche auch „bundespolitische [...] Gründe [...]“ eine Rolle gespielt hätten, *Torsten Krauel*, Rot-rot-grün in Berlin: Testlauf für die Zukunft ohne *Merkel*, in: Die Welt online vom 8. Dezember 2016, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article160128846/Testlauf-fuer-die-Zukunft-ohne-Merkel.html> (Abruf am 10. Oktober 2017).
- 62 Vgl. *Katrin Auel*, Intergovernmental Relations in German Federalism: Cooperative Federalism, Party Politics and Territorial Conflicts, in: Comparative European Politics, 12. Jg. (2014), H. 3/4, S. 422 – 443; *Yvonne Hegele*, a.a.O. (Fn. 27), S. 8 f.
- 63 „Auch nach der Niedersachsen-Wahl bleibt es im Bundesrat unübersichtlich“, in: Epoch Times online vom 5. Oktober 2017, <http://www.epochtimes.de/politik/deutschland/ auch-nach-der-niedersachsen-wahl-bleibt-es-im-bundesrat-unuebersichtlich-a2232884.html> (Abruf am 12. Ok- tober 2017).
- 64 Beide Zitate nach *Karl Doemens*, Nach Landtagswahlen. Neue Mehrheiten im Bundesrat machen Abstimmungen komplizierter, in: Berliner Zeitung online vom 28. März 2016, <http://www.ber- liner-zeitung.de/politik/nach-landtagswahlen-neue-mehrheiten-im-bundesrat-machen-abstim- mungen-komplizierter-23791966> (Abruf am 10. Oktober 2017).
- 65 So haben sich in den vergangenen Jahren immer mehr Länder dazu entschlossen, ihr Abstim- mungsverhalten komplett (Bayern, Bremen, Saarland, Baden-Württemberg) oder teilweise (Sach- sen) gegenüber der Öffentlichkeit offenzulegen. In Hamburg wurde dies von AfD-Abgeordneten verlangt (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 21/5423: Antrag in der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg betreffend „Öffentlichkeit über Abstimmungs- verhalten im Bundesrat informieren“, <http://www.buergerschaft-hh.de/ParlDok/dokument/5391>

Bundesrat auch in der Vergangenheit nicht immer so eindeutig, dass sich diese auf den traditionellen Gegensatz SPD-geführter A- und Unions-geführter B-Länder reduzieren ließen.<sup>66</sup> Hervorgerufen durch die neuen Koalitionsmuster in den Ländern muss sich der Regierungsblick aktuell jedoch mit 16 der 69 Stimmen im Bundesrat begnügen, die sich aus den mit einer Großen Koalition regierten CDU-SPD-Ländern (Sachsen, Saarland, Mecklenburg-Vorpommern) und dem CSU-geführten Bayern zusammensetzen. Gleichzeitig haben auch die linksgeführten Länder keine Mehrheit mehr, womit traditionelle Bündnisse in der Länderkammer kaum noch eine Rolle spielen. Mit anderen Worten: Um die in Art. 52 Abs. 3 GG geforderte absolute Mehrheit von 35 Stimmen zu erreichen, benötigen die schwarz-roten Kooperationen anderweitige Unterstützung. In den Blick geraten dabei die Grünen mit der ersten grün-schwarzen Landesregierung in Baden-Württemberg, dem schwarz-grünen Hessen und den neuen Dreierbündnissen in Sachsen-Anhalt („Kenia-Koalition“), Rheinland-Pfalz („Ampelkoalition“) und Schleswig-Holstein („Jamaika-Koalition“). Bündnis 90/Grüne sind gegenwärtig in zehn Bundesländern<sup>67</sup> an der Regierungskoalition beteiligt (43 Stimmen) und werden damit für die Bildung der „informellen Großen Koalition“ zum entscheidenden Akteur. Realpolitisch zeigt sich in neuester Zeit jedoch eine abnehmende Bereitschaft der selbstbewussten Grünen, ihre sachpolitischen Positionen zugunsten einer breit abgestützten Koalition der etablierten Parteien aufzugeben. Vielmehr lässt sich in Bezug auf Bündnis 90/Die Grünen eine zunehmende Professionalisierung<sup>68</sup> und verstärkte parteipolitische Nutzung ihrer Schlüsselrolle in der Länderkammer feststellen, was in konfliktiven Politikfeldern – der Asylpolitik, der Erbschaftssteuerreform<sup>69</sup>, der Legalisierung von Cannabis über eine Länderinitiative und den Freihandelsabkommen CETA und TTIP<sup>70</sup> – besonders offensichtlich zum

1/%C3%BCffentlichkeit-%C3%BCber-abstimmungsverhalten-im-bundesrat-informieren.pdf, Abruf am 10. Oktober 2017).

66 Vgl. Gerd Strohmeier, a.a.O. (Fn. 44).

67 Postskriptum: Mit der Landtagswahl in Niedersachsen vom 15. Oktober 2017 verlor die rot-grüne Regierung (Kabinett Weil, 2013 bis 2017) ihre Parlamentsmehrheit, womit es wahrscheinlich scheint, dass die Grünen in der künftigen Regierung von Niedersachsen nicht mehr vertreten sein werden, „Landtagswahl in Niedersachsen: Rot-Grün verliert Mehrheit – dramatische CDU-Verluste“, in: Focus online ohne Datum, [http://www.focus.de/politik/deutschland/niedersachsen-wahl-im-news-ticker/landtagswahl-in-niedersachsen-krimi-zwischen-cdu-und-spd-bahnt-sich-an\\_id\\_7717392.html](http://www.focus.de/politik/deutschland/niedersachsen-wahl-im-news-ticker/landtagswahl-in-niedersachsen-krimi-zwischen-cdu-und-spd-bahnt-sich-an_id_7717392.html) (Abruf am 16. Oktober 2017).

68 An dieser Stelle bezieht sich die jüngste „Professionalisierung“ der Grünen vor allem auf die seit Anfangs 2011 stattfindenden „G-Kabinen“-Treffen, die bei Yvonne Hegele, a.a.O. (Fn. 27), S. 8, in Anlehnung an die Koordinationsstreffen der A- beziehungsweise B-Länder als „Greens-meetings“ bezeichnet werden. Siehe hierzu auch Cordula Eubel, Die grüne Macht im Bundesrat: Am Drücker, in: Tagesspiegel online vom 13. Dezember 2016, <http://www.tagesspiegel.de/themen/agenda/die-gruene-macht-im-bundesrat-am-druecker/14967534.html> (Abruf am 11. Oktober 2017).

69 Die „heftig umstrittene Erbschaftssteuerreform“ gelang erst im Oktober 2016, nachdem die Länder mit grüner Regierungsbeteiligung einlenkten und dem im Vermittlungsausschuss ausgehandelten Kompromiss zustimmten. „Bundesrat gibt grünes Licht für Erbschaftssteuerreform“, in: Zeit online vom 14. Oktober 2016, <http://www.zeit.de/news/2016-10/14/bundesrat-bundesrat-stimmt-ueber-erbschaftsteuer-reform-ab-14064602> (Abruf am 10. Oktober 2017).

70 Aufgrund der ablehnenden Haltung der Grünen und Teilen der SPD wurde etwa im rheinland-pfälzischen Koalitionsvertrag festgehalten, dass sich das Land bei Nicht-Einigung der Regierungsparteien in dieser Sache in Bundesrats-Abstimmungen enthalten wird. Vgl. „Grüne weisen auf Gefahren von CETA und TTIP hin, werden sich aber enthalten“, in: WW-Kurier online vom 11. November 2016, <http://www.ww-kurier.de/artikel/52797-gruene-weisen-auf-gefahren-von-ceta-und-ttip-hin--werden-sich-aber-enthalten> (Abruf am 10. Oktober 2017).

Tragen kommt.<sup>71</sup> Exemplarisch sei an dieser Stelle auf die so genannte „Mahgreb-Abstimmung“ verwiesen: Mitte Mai 2016 stimmte die Große Koalition im Bundestag einem Gesetz zu, wonach die Mahgreb-Staaten Tunesien, Algerien und Marokko zu sicheren Drittstaaten erklärt werden sollten, damit die Asylverfahren schneller bearbeitet und – in der Konsequenz – Menschen aus diesen Gebieten schneller abgeschoben werden können. Bevor das Gesetz jedoch in Kraft treten konnte, musste es auch im Bundesrat mindestens 35 Stimmen auf sich vereinigen. Nachdem hinter den Kulissen sämtliche Kompromissvorschläge gescheitert waren, erwirkten die Grünen als „Vetomacht im Bundesrat“<sup>72</sup> mit einer Verzögerungstaktik eine mehrmalige Vertagung des umstrittenen Gesetzesvorschlags. Im März 2017 scheiterte dieses Vorhaben der Bundesregierung *Merkel III* schließlich an den Nein-Stimmen, die „vor allem von Ländern mit Regierungsbeteiligungen von Grünen und Linken“<sup>73</sup> kamen.

### 2.3. Der schweizerische Ständerat: zunehmende Polarisierung und transparentere Entscheidungsfindung schwächen das territoriale Repräsentationsprinzip

Herausragendes Merkmal der Transformation des schweizerischen Parteiensystems im Verlauf der beiden letzten Jahrzehnte war der fulminante Aufstieg der rechtspopulistischen Schweizerischen Volkspartei (SVP) im Schatten der Migrations- und Europafrage zur wälderstärksten Partei. Er wurde begleitet von einer andauernden Schwäche der bürgerlichen Mitteparteien, der Freisinnig-Demokratischen Partei der Schweiz (FDP) und der Christlichdemokratischen Volkspartei (CVP), sowie von einem präzisen Linksaussen-Kurs der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz (SP). Das dreipolige Parteiensystem der späten 1980er Jahre, bei dem die damals traditionellen bürgerlichen Zentrumsparteien SVP und CVP von der klar links eingeordneten SP und der klar rechts positionierten FDP flankiert wurden<sup>74</sup>, wandelte sich. Spätestens seit Mitte der 1990er Jahre ist es nicht länger die FDP, sondern die SVP, die – nachdem zahlreiche Rechtsaußen-Kleinstparteien in ihr aufgingen – sowohl den gesellschafts- als auch den wirtschaftspolitisch rechten ideologischen Pol einnimmt.<sup>75</sup> Während die heute vor allem an den diametral unterschiedlichen Standpunkten von SP und der SVP deutlich werdende ideologische Polarisierung nicht nur im Falle der Schweiz diagnostiziert, sondern etwa auch in den anderen „klassischen Konkordanzdemokratien“ wie Österreich, Belgien und den Niederlanden ausgemacht wird<sup>76</sup>, ist der Polarisie-

71 Vgl. *Marcus Höreth*, a.a.O. (Fn. 49).

72 *Annette Meiritz*, Blockade im Bundesrat – Warum Merkel die Asyl-Blamage droht, in: Spiegel online vom 16. Juni 2016, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/sichere-herkunftsstaaten-warum-angela-merkel-die-asyl-blamage-droht-a-1097946.html> (Abruf am 10. Oktober 2017).

73 „Bundesrat – Mahgreb-Länder nicht zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt“, in: Zeit online vom 10. März 2017, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-03/bundesrat-maghreb-staaten-sichere-herkunftsstaender-grune-linke> (Abruf am 11. Oktober 2017).

74 Vgl. *Michael Brändle*, Konkordanz gleich Konvergenz? Die Links-Rechts-Positionierung der Schweizer Bundesratsparteien, 1947 – 1995, in: Swiss Political Science Review, 5. Jg. (1999), H. 1, S. 11 – 29.

75 Vgl. *Simon Bornschier*, The New Cultural Conflict, Polarization, and Representation in the Swiss Party System, 1975 – 2011, in: Swiss Political Science Review, 21. Jg. (2015), H. 4, S. 680 – 701.

76 Vgl. *Hans Keman*, The Low Countries. Competition, Polarization and Political Instability in the 21th Century, in: *Joseph M. Colmer* (Hrsg.), Comparative European Politics, London 2015, S. 288 – 336.

rungsbefund für die Schweiz aus drei Gründen umso einschneidender: Erstens sind die beiden ideologisch entferntesten Parteien SP und SVP gleichzeitig die beiden wälderstärksten.<sup>77</sup> Zweitens führen die extrem unterschiedlichen Profile der beiden größten Parteien dazu, dass die Schweiz gemäß verschiedenen Studien über das polarisierte Parteiensystem in Europa verfügt.<sup>78</sup> Drittens sind diese beiden Parteien nicht nur seit 1959<sup>79</sup> gemeinsam in der Regierung vertreten, sondern stellen zusammen auch die Regierungsmehrheit.<sup>80</sup> Dabei ist es vor allem dem verfassungsmäßig verbrieften Kollegialitätsprinzip sowie den fest verankerten Konkordanzstrukturen zu verdanken, dass die Zusammenarbeit über die Parteigrenzen hinweg in der Schweizer Regierung trotzdem einigermaßen funktioniert.

Allerdings relativiert sich mit Blick auf die Zweite Kammer zunächst die Bedeutung der starken Polarisierung des nationalen Parteiensystems, da die Wahl in den Ständerat – ganz im Sinne des „Senatsprinzips“ – nach wie vor nach kantonalem Wahlrecht (Art. 150 Abs. 3 BV) erfolgt. Folgerichtig wäre denn auch, die einzelnen kantonalen Parteiensysteme, bei denen nach wie vor offensichtliche Strukturunterschiede ausgemacht werden können, sowie deren Wandel zu beachten.<sup>81</sup> Allerdings weisen neue Analysen des Nationalisierungsgrades der Schweizer Parteien darauf hin, dass gerade die Wahlergebnisse der beiden Polparteien SP und SVP über die Zeit und über die Kantone homogener geworden sind.<sup>82</sup> Kann nun diese Nationalisierungstendenz als Indiz für eine parteipolitisch zunehmend homogene Zusammensetzung der beiden Kammern – und somit als Verminderung der theoretischen Problematik des Divided Parliament in jüngster Zeit – gelesen werden? Gegenteiliges ist der Fall. So resultierte aus den letzten National- und Ständeratswahlen im Oktober 2015 vielmehr eine seit Gründung des modernen Bundesstaates im Jahre 1848 in dieser akzentuierten Form nie dagewesene Situation von Divided Government beziehungsweise Parliament: Plakativ gesprochen steht in der aktuellen 50. Legislatur (2015 bis 2019) die absolute rechtsbürgerliche Mehrheit von FDP, SVP, Lega und MCG (Mouvement citoyens genevois – Genfer Bürgerbewegung) des Nationalrates einer potentiellen Mitte-Links-Mehrheit von GPS (Grüne Partei der Schweiz), SP und CVP des Ständerates gegenüber. Besonders offenkundig werden die unterschiedlichen Mehrheitsverhältnisse der beiden Kammern auch am Beispiel der beiden Parteien CVP und SVP: Die Christdemokraten befinden sich seit den

77 Vgl. *Daniel Bochsler / Regula Hänggli / Silja Häusermann*, Introduction: Consensus Lost?, in: *Swiss Political Science Review*, 21. Jg. (2015), H. 4, S. 475 – 490, S. 477.

78 Vgl. *Andreas Ladner / Gabriela Felder / Stefanie Gerber*, Die politische Positionierung der europäischen Parteien im Vergleich, Chavannes-près-Renens 2010; *Daniel Bochsler / Regula Hänggli / Silja Häusermann*, a.a.O. (Fn. 76), S. 477.

79 Das Jahr 2008 bildet diesbezüglich eine Ausnahme, als die SVP ihr Regierungsmitglied *Eveline Widmer-Schlumpf* aus der Partei ausschloss und der andere SVP-Bundesrat *Samuel Schmid* sich daraufhin der neuen, von der SVP abgespaltenen Bürgerlich-Demokratischen Partei (BDP) anschloss. Folglich war die SVP als wälderstärkste Partei im „Krisenjahr“ 2008 nicht in der Regierung vertreten; vgl. *Adrian Vatter*, a.a.O. (Fn. 10), S. 218 f.; *Clive H. Church / Adrian Vatter*, Shadows in the Swiss Paradise, in: *Journal of Democracy*, 27. Jg. (2016), H. 3, S. 166 – 175, S. 171.

80 Vgl. *Adrian Vatter*, a.a.O. (Fn. 10), S. 219 ff.

81 Vgl. ebenda, S. 128.

82 Vgl. *Julian Bernauer / Sean Mueller*, Einheit in der Vielfalt? Ausmass und Gründe der Nationalisierung von Schweizer Parteien, in: *Markus Freitag / Adrian Vatter* (Hrsg.), *Wahlen und Wälderchaft in der Schweiz*, Zürich 2015, S. 325 – 354, S. 353; *Daniel Bochsler / Sean Mueller / Julian Bernauer*, An Ever Closer Union? The Nationalisation of Political Parties in Switzerland, 1991 – 2015, in: *Swiss Political Science Review*, 22. Jg. (2016), H. 1, S. 29 – 40.

Nationalratswahlen 2015 mit 11,6 Prozent aller Wählerstimmen auf einem historischen Tiefstand und verfügen über bloß noch 27 Mandate der insgesamt 200 Nationalratssitze. Gleichzeitig ist die CVP im Ständerat – ebenso wie die FDP als zweite bürgerliche Traditionspartei – gemessen an ihrer elektoralen Stärke nach wie vor stark übervertreten. CVP und FDP haben im Ständerat mit je 13 der insgesamt 46 Sitze die meisten Mandate inne; im Falle der CVP entsprächen diese 13 Sitze einem hypothetischen Wähleranteil von 28,3 Prozent in der Bevölkerung. Im Falle der SVP verhält sich die mandatsmäßige Unter- und Übervertretung in beiden Kammern umgekehrt zur CVP. Die SVP, die mit 29,4 Prozent aller Wählerstimmen bei den Nationalratswahlen 2015 klare Wahlsiegerin wurde, erzielte damit das beste Ergebnis seit Einführung der Proporzwahl im Jahre 1919.<sup>83</sup> Die rechtspopulistische SVP, die mit 65 Mandaten im Nationalrat die größte Deputation stellt, ist in der Kantonskammer jedoch auch in der aktuellen Legislatur stark untervertreten. Sie verfügt über lediglich fünf der 46 Sitze und stellt damit nur knapp elf Prozent der Ständeräte.<sup>84</sup>

Dass sich eine solche Situation fast spiegelbildlicher Mehrheiten einstellen konnte, lässt sich jedoch nicht auf die oben diagnostizierte Nationalisierungstendenz des Parteiensystems, sondern vielmehr auf den Umstand zurückführen, dass im Senatsmodell auch die Kantonskammer mittels Volkswahl bestellt wird und die beiden zur Anwendung kommenden Wahlsysteme – Verhältniswahl für den Nationalrat (außer: Uri, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Appenzell Außerrhoden, Appenzell Innerrhoden<sup>85</sup>), Mehrheitswahl für den Ständerat (außer: Jura und Neuenburg<sup>86</sup>) – unterschiedliche Funktionslogiken und Wirkungsweisen entfalten. In der Rationalität der Mehrheitswahl ist für die Parteien ein Zwang zum Gewinn von Wählerstimmen fernab der eigenen Basis angelegt. Einerseits wähnen sich gemäßigte, über die Parteidgrenzen hinaus populäre Kandidierende dadurch im Vorteil.<sup>87</sup> Andererseits kommt es daher auch zu parteitaktischen Absprachen und Wahlallianzen, um die sonst nicht erreichbar scheinende absolute Mehrheit zu realisieren.<sup>88</sup> Ferner zeigt sich empirisch ein „Bisherigen-Bonus“: Gerade die FDP und die CVP, die über zahlreiche erfahrene Ständeräte verfügen, profitieren damit vom *a priori* Bekanntheitsgrad ihrer Kandidierenden.<sup>89</sup> Diese Erfolgsfaktoren bei Mehrheitswahlen stehen in ihrer Logik dem prononzierten Auftreten und den gerade in der Migrationspolitik isolierten Positionsbezügen der SVP<sup>90</sup> im Kontext zunehmender Polarisierung gegenüber. Verhilft mitunter themenbezogenes

83 Vgl. Sean Mueller / Adrian Vatter / Markus Freitag, Symposium: Switzerland's New Challenge – Governing After the 2015 Elections, in: Swiss Political Science Review, 22. Jg. (2016), H. 1, S. 1 – 4, S. 1.

84 Vgl. Adrian Vatter, a.a.O. (Fn. 10), S. 338.

85 In den aufgeführten Kantonen mit nur einem Sitz im Nationalrat wird das Mehrheitswahlsystem angewendet. Gewählt ist, wer die meisten Stimmen erhält; vgl. Adrian Vatter, a.a.O. (Fn. 10), S. 73.

86 Die Kantone Jura und Neuenburg wählen ihre Ständeräte und Ständerätinnen nach dem Proporzsystem; vgl. Adrian Vatter, a.a.O. (Fn. 10), S. 75.

87 Vgl. Sarah Büttikofer, Das Schweizer Parlament. Eine Institution auf dem Pfad der Moderne. Eine Analyse der 47. Legislatur, Baden-Baden 2014, S. 27 ff.

88 Vgl. Wolf Linder, a.a.O. (Fn. 36), S. 108 f.

89 Vgl. Romain Lachat, A Tale of Two Councils. Explaining the Weakness of the SVP in the Upper House of the Federal Parliament, in: Swiss Political Science Review, 12. Jg. (2006), H. 4, S. 77 – 99.

90 Vgl. Denise Traber, Disenchanted Swiss Parliament? Electoral Strategies and Coalition Formation, in: Swiss Political Science Review, 21. Jg. (2015), H. 4, S. 702 – 723.

Wahlverhalten<sup>91</sup> der rechtspopulistischen Volkspartei zu spektakulären Wahlergebnissen unter Proporzwahl, stehen ihr die eigenen Kandidierenden, die auch von Wählern der bürgerlichen Mitte oft als zu radikal wahrgenommen werden, in den majoritären Ständeratswahlen im Weg.

Anders gestalteten sich 2015 die Verhältnisse in Bezug auf die zweite Polpartei, die SP. Deren Kandidierenden wurden auch von der bürgerlichen Wählerschaft als geeignet und damit als wählbar wahrgenommen. Gleiches galt in Bezug auf die beiden bürgerlichen Traditionsparteien FDP und CVP, die nebst tendenziell gemäßigten Kandidierenden nach wie vor auf ihre traditionelle Wählerbasis in den katholisch-ländlichen Kantonen der Zentralschweiz vertrauen können. Darüber hinaus wird argumentiert, dass sich die unterschiedlichen Funktionsweisen der beiden Wahlsysteme auch auf das Verhalten der Abgeordneten auswirken. So zeigen beispielsweise *David Stadelmann, Marco Portmann* und *Reiner Eichenberger*, dass Ständeräte – die in der Regel im Majorzverfahren gewählt werden – eher die Präferenzen der kantonalen Bevölkerungsmehrheit vertreten als Nationalräte, die im Proporzverfahren bestimmt werden.<sup>92</sup> Die Autoren führen dies darauf zurück, dass Ständeräte aufgrund der Mehrheitswahl eher gezwungen seien, sich dem in der politischen Mitte positionierten Medianwähler anzunähern, während Nationalräte aufgrund der Verhältniswahl eher spezifische Wählergruppen vertreten würden. Kurz: Die unterschiedlichen Funktionslogiken der beiden Wahlsysteme führen angesichts der zunehmenden Polarisierung zu unterschiedlichen Parteimehrheiten und unterschiedlichem (Elite-)Verhalten.

Wie gestaltet sich die trotz der Dominanz des klassischen Links-Rechts-Konfliktes flexible und variable Allianzbildung – der einleitend dargelegten Adoptionsstrategie an das mit einem nicht-parlamentarischen Regierungssystem gekoppelte Senatsmodell – unter den aktuellen Bedingungen von unterschiedlichen Parlamentsmehrheiten? Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass trotz der jüngsten Zunahme an Einigungskonferenzen<sup>93</sup> – vergleichbar mit dem deutschen Vermittlungsausschuss – das Scheitern einer Vorlage auch bei unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen nach wie vor die große Ausnahme darstellt.<sup>94</sup> In der laufenden 50. Legislatur (2015 bis 2019) scheiterten bis Ende 2016 lediglich zwei Vorlagen wegen Differenzen zwischen National- und Ständerat.<sup>95</sup> Dass die Gefahr einer Blockade angesichts des Kontexts unterschiedlicher Mehrheiten jedoch real ist, illustriert das aktuelle Beispiel um die wichtige Reform der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV; obligatorische Rentenversicherung der Schweiz, so genannte „Altersvorsorge 2020“): Während sich die Kantonsvertreter bei der so genannten „Altersvorsorge 2020“ für eine Erhöhung der AHV für unverheiratete Neurentnerinnen und Neurentner um 70 Franken pro Monat

91 Vgl. *Georg Lutz / Pascal Sciarini*, Issue Competence and its Influence on Voting Behavior in the Swiss 2015 Elections, in: Swiss Political Science Review, 22. Jg. (2016), H. 1, S. 5 – 14.

92 Vgl. *David Stadelmann / Marco Portmann / Reiner Eichenberger*, Preference Representation and the Influence of Political Parties in Majoritarian vs. Proportional Systems: An Empirical Test, in: British Journal of Political Science vom 5. Dezember 2015, <https://doi:10.1017/S0007123416000399> (Abruf am 18. Oktober 2017), S. 1 – 24, S. 14.

93 Parlamentsdienste [der Schweizerischen Bundesversammlung], Faktenblatt Einigungskonferenz (Stand: Juli 2017), <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/faktenblatt-einigungskonferenz-d.pdf> (Abruf am 10. Oktober 2017).

94 Vgl. *Adrian Vatter*, a.a.O. (Fn. 10), S. 330.

95 Vgl. die Website Smartmonitor – Die Parlamentsbeobachtung von Politoools, „Gescheiterte Erlasse“, [http://smartmonitor.ch/?page\\_id=178](http://smartmonitor.ch/?page_id=178) (Abruf am 12. Oktober 2017).

aussprachen, kippte die Volkskammer im Herbst 2016 mit der Stimmenmehrheit von SVP und FDP nicht nur den ständerätslichen Vorschlag einer moderaten AHV-Erhöhung, sondern sprach sich gleichzeitig auch für eine Erhöhung des Rentenalters auf 67 Jahre für Frauen und Männer aus.<sup>96</sup> Weil der Ständerat am AHV-Zuschlag von 70 Franken monatlich festhielt, war bei der Reform der Altersvorsorge über die gesamte parlamentarische Verhandlungsdauer – je drei Beratungen pro Rat – „kein Kompromiss in Sicht“<sup>97</sup>. Erst eine Einigungskonferenz durchschlug im Frühjahr 2017 den gordischen Knoten, wobei die „Altersvorsorge 2020“ bei der entscheidenden Abstimmung im Nationalrat nicht mehr als die erforderliche Mehrheit von 101 Stimmen auf sich vereinigen konnte.<sup>98</sup>

Dennoch soll das Negativbeispiel um die umstrittene Rentenreform nicht den Anschein stetig drohender Politikblockaden im Kontext des Divided Parliament erwecken. Vielmehr scheint die variable und flexible Allianzbildung, die einerseits implizit auf ähnlichen parteipolitischen Verhältnissen der beiden Kammern und andererseits auf der individuellen Bereitschaft der Räte beruht, territoriale („kantonale“) Interessen zugunsten einer sach- beziehungsweise parteipolitischen Lösungsfindung situativ zurückzustellen, weiterhin zu greifen. Dieser Befund eines – trotz unterschiedlicher Mehrheiten – überraschend konfliktarmen Verhältnisses zwischen den beiden Kammern deckt sich mit älteren Auswertungen dieser Art, die das Bild einer generell spannungsfreien Arbeitsweise im schweizerischen Zweikamersystem zeichnen.<sup>99</sup> Auch wenn heute etwa ein Drittel der rund 400 jährlich verabschiedeten Erlasses im Differenzbereinigungsverfahren behandelt werden<sup>100</sup> – ein Wert, der höher liegt als in den vergangenen Jahrzehnten<sup>101</sup> –, sollte auch für die neueste Zeit nicht auf eine substantiell höhere Konfliktivität zwischen den beiden Kammern geschlossen werden. Ein ähnliches Bild ergibt sich für die abgeschwächte föderale Interessenwahrung: Bereits die Analysen früherer Legislaturperioden vermochten die deutlich stärkere territoriale Inte-

96 Curia Vista, Geschäftsnummer 14.088: Altersvorsorge 2020. Reform, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20140088> (Abruf am 10. Oktober 2017).

97 *Martin Wilhelm*, Ständerat hält an 70 Franken mehr AHV fest, in: *Tagesanzeiger* online vom 13. Dezember 2016, <https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Staenderat-haelt-an-70-Franken-mehr-AHV-fest/story/27080219> (Abruf am 10. Oktober 2017).

98 Vgl. Curia Vista, a.a.O. (Fn. 96). Gegen den die „Altersvorsorge 2020“ im März 2017 knapp befürwortenden Parlamentsbeschluss wurde allerdings das fakultative Referendum mit Erfolg ergriffen: In der eidgenössischen Volksabstimmung vom 24. September 2017 wurde das Reformprojekt schließlich mit 52,7 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt. Siehe hierzu Schweizerische Bundeskanzlei, Vorlage Nr. 615 – Vorläufige amtliche Endergebnisse, <https://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20170924/det615.html> (Abruf am 12. Oktober 2017).

99 Vgl. *Laurent Trivelli*, a.a.O. (Fn. 6); *Annemarie Huber-Hotz*, Das Zweikamersystem – Anspruch und Wirklichkeit, in: *Parlamentsdienste* (Hrsg.), *Das Parlament, „oberste Gewalt des Bundes“?* Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft, Bern / Stuttgart 1991, S. 165 – 182; *Annina Jegher / Prisca Lanfranchi*, a.a.O. (Fn. 6); *Annina Jegher*, Bundesversammlung und Gesetzgebung: Der Einfluss von institutionellen, politischen und inhaltlichen Faktoren auf die Gesetzgebungstätigkeit der Eidgenössischen Räte, Bern / Stuttgart 1999.

100 Vgl. *Daniel Schwarz / Wolf Linder*, Das Verhältnis von National- und Ständerat im Differenzbereinigungsverfahren 1996 – 2005: eine Analyse von Einflusspotenzial und Koalitionsverhalten, Bern 2008; „Gescheiterte Erlasses“, in: *Smartmonitor* online ohne Datum, [http://smartmonitor.ch/?page\\_id=178](http://smartmonitor.ch/?page_id=178) (Abruf 10. Oktober 2017).

101 Vgl. *Adrian Vatter*, a.a.O. (Fn. 10), S. 329.

ressenvertretung durch die Ständeräte empirisch nicht eindeutig nachzuweisen.<sup>102</sup> Auch wenn sich tendenziell bestätigt, dass der Ständerat die kantonale Autonomie zwar etwas mehr vertritt als die Volkskammer, ist die Vertretung territorialer Interessen des Ständerates nicht besonders wirksam.<sup>103</sup> Wohl sehen sich Ständeräte in ihrem subjektiven Rollenverständnis nach wie vor als Kantonsvertreter<sup>104</sup>, doch drückt sich dies in ihrem konkreten Abstimmungsverhalten als direkte Folge des Senatsmodells (Volkswahl sowie das in Art. 161 Abs. 1 BV verankerte Instruktionsverbot) nur geringfügig aus. Während das situative Zurückstellen ausschließlich territorialer Interessenvertretung zugunsten einer partei- und sachpolitisch motivierten Konsensfindung seit jeher die Basis für das Funktionieren flexibler beziehungsweise variabler Allianzbildung darstellt, äußerten die kantonalen Regierungen wiederholt Kritik an der ungenügenden Anbindung der Ständeräte an die Positionen der kantonalen Behörden im bundespolitischen Entscheidungsprozess. Sichtbarster Ausdruck dieses Unbehagens ist einerseits die Gründung der „Konferenz der Kantonsregierungen“ (KdK) im Jahre 1993, die sich durch ihre direkte – das heißt nicht über Volkswahl vermittelte – Vertretung der kantonseigenen Interessen zunehmend zu einer institutionellen Konkurrenz zu der im Senatsmodell nur indirekten territorialen Interessenvertretung des Ständerats entwickelt hat.<sup>105</sup> Andererseits verweist auch das im Jahre 2004 erstmals und mit Erfolg ergriffene Kantonsreferendum<sup>106</sup> auf die Unzufriedenheit der kantonalen Exekutiven mit der ungenügenden föderalen Interessenvertretung des Ständerates in der Fiskalbeziehungsweise Steuerpolitik.<sup>107</sup>

Indes ist es eine institutionelle Veränderung in der parlamentarischen Praxis, die das Prinzip der doppelten Repräsentation in jüngster Zeit weiter aus dem Gleichgewicht gebracht hat: Nachdem das offene Handmehr im Ständerat in der Vergangenheit durch die Stimmenzählenden mehrfach falsch ausgezählt worden war, wurde im Frühjahr 2014 sowohl ein System der elektronischen Stimmabgabe eingeführt als auch eine neue gesetzliche Regelung verabschiedet, die die Offenlegung des individuellen Abstimmungsverhaltens in Schlussabstimmungen vorsieht. Ähnlich der Forderung in Deutschland, den „hinter verschlossenen Türen“ vonstattengehenden Entscheidungsprozess des Bundesrates gegenüber der Bevölkerung offenzulegen, war Transparenz auch in der Schweiz mitunter eine Bedingung, die demokratische Legitimität der Ständekammer zu stärken. Weil im Nationalrat schon länger ähnliche Publikationspflichten bestehen und die elektronische Stimmabgabe seit 1994 praktiziert wird, verwendeten *Christine Benesch, Monika Bütler* und *Katharina E.*

102 Vgl. *Martin Bienlein*, Die Vertretung der Kantone im Ständerat, Bern 2000; *Annina Jegher*, a.a.O. (Fn. 98); *Jean Mastias / Jean Grangé*, a.a.O. (Fn. 6); *Leonhard Neidhart*, a.a.O. (Fn. 6); *Daniel Schwarz / Wolf Linder*, a.a.O. (Fn. 99); *Reto Wiesli / Wolf Linder*, a.a.O. (Fn. 6).

103 Vgl. *Adrian Vatter*, a.a.O. (Fn. 10), S. 343.

104 Vgl. *ders.*, Der Ständerat: Wirkungsweise und Reformansätze, in: *ders.* (Hrsg.), *Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*, Zürich 2006, S. 73 – 97; *Wolf Linder*, a.a.O. (Fn. 36).

105 Vgl. *Adrian Vatter*, a.a.O. (Fn. 10), S. 325.

106 Im halbdirektdemokratischen System der Schweiz steht es aufgrund des fakultativen Gesetzesreferendums 50.000 Stimmbürgern und Stimmbürgerinnen oder acht Kantonen zu, binnen 100 Tagen nach amtlicher Veröffentlichung eines Erlasses eine Volksabstimmung zu verlangen (Art. 141 BV).

107 Vgl. *Alex Fischer*, Das Kantonsreferendum: Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institution in der Schweiz, in: *Adrian Vatter* (Hrsg.), *Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*, Zürich 2006, S. 132 – 149.

Hofer die Große Kammer für ihre Studie als Kontrollgruppe und analysierten, inwiefern sich das individuelle Abstimmungsverhalten der Ständeräte durch die neuen, transparenz-fördernden Maßnahmen verändert hatte. Tatsächlich zeigt ihre Individualdatenanalyse anhand von 299 Schlussabstimmungen, dass sich die Wahrscheinlichkeit eines von der Parteilinie abweichenden Stimmverhaltens nach der Reform bei den beiden Polparteien SP und SVP durchschnittlich um 4,9 beziehungsweise 11,5 Prozentpunkte verminderte.<sup>108</sup> Offensichtlich übt die Offenlegung des individuellen ständerälichen Abstimmungsverhaltens eine disziplinierende Wirkung aus. Im Kontext der diagnostizierten Polarisierung scheint es gerade für die Ständeräte von SP und SVP zunehmend unattraktiv, die Parteilinie zugunsten einer konkordanten Lösung aufzugeben. Mit anderen Worten scheint die Partilogik damit – zuungunsten der im Senatsmodell ohnehin nur indirekten territorialen Interessenvertretung – weiter an Bedeutung zu gewinnen.<sup>109</sup>

*3. Vier abschließende Thesen: vergleichbare Adoptionsstrategien unter dem Eindruck sich wandelnder Parteiensysteme – vergleichbare Transparenzforderungen als Bedingung für die Legitimität Zweiter Kammern*

Die Befunde im Vergleich zwischen dem deutschen Bikameralismus mit Bundesratsmodell und dem schweizerischen Zweikammersystem nach dem Senatsprinzip im Lichte der sich stark transformierenden Parteiensysteme lassen sich in vier abschließenden Thesen zusammenfassen (siehe auch Tabelle 1):

- (1) Die offensichtlichen funktionalen und institutionellen Unterschiede zwischen den beiden grundlegenden Repräsentations- und Organisationsprinzipien föderaler Kammern, dem Bundesrats- und dem Senatsmodell, die einander in Lehrbüchern und Grundlagenwerken in gleichsam kontrastierender Weise gegenübergestellt werden<sup>110</sup>, überdecken ihre vielfältigen Gemeinsamkeiten. Entgegen dem Konzept der doppelten Repräsentation von Volk und Gliedstaaten erforderte der Kontext in beiden Systemen seit jeher implizit ein situatives Zurückstellen territorialer zugunsten von parteipolitischen Interessen in der Zweiten Kammer. Sowohl im deutschen Bundesrat als auch im schweizerischen Ständerat spielten seit Beginn neben der Vertretung von Gliedstaateninteressen parteipolitische Auseinandersetzungen eine wichtige Rolle. Kurz: Parteipolitik beeinflusst auch ohne formelle Fraktionen das Entscheidungsverhalten in den unterschiedlichen Ausprägungsformen föderaler Kammern maßgeblich und kann im Zweifelsfall die territoriale Logik dominieren.

108 Vgl. Christine Benesch / Monika Bütler / Katharina E. Hofer, Transparency in Parliamentary Voting, CESifo Working Paper Series No. 5682, <https://www.unisg.ch/-/media/internet/content/dateien/unisg/schools/seps/economics/dp/2016/ewp-1602.pdf> (Abruf am 10. Oktober 2017), S. 32.

109 Anders als im Deutschen Bundesrat, wo die drei Koordinationsstrategien – sektoruelle, territoriale und parteipolitische Koordination – laut Yvonne Hegele, a.a.O. (Fn. 27), S. 19 in wechselseitiger Beziehung stehen und im horizontalen Koordinationsprozess je nach Phase des Prozesses allesamt von Bedeutung sind, ist der Gegensatz von parteipolitischen und territorialen Interessen in der Schweiz grundsätzlich als ausgeprägter und sich gegenseitig stärker ausschließend zu betrachten; vgl. Adrian Vatter, a.a.O. (Fn. 10), S. 341 ff.

110 Vgl. Heiderose Kilper / Roland Lhotta, a.a.O. (Fn. 16), S. 92 ff.; Thomas O. Hueglin / Alan Fenna, Comparative Federalism. A Systematic Inquiry, Toronto 2015, S. 208.

- (2) Die effektiven Entscheidungsblockaden zwischen den beiden Kammern aufgrund unterschiedlicher Mehrheiten beschränkten sich in beiden Ländern auf einige wenige, allerdings teilweise sehr wichtige Vorhaben. Die „echte Blockadequote“ bewegt sich im langjährigen Schnitt in Deutschland wie in der Schweiz im niedrigen einstelligen Prozentbereich. In keinem Fall wurde exzessiv von der eigenen Vetomacht Gebrauch gemacht. Vielmehr verhielten sich die Zweiten Kammern in der Regel eher als konstruktive Akteure denn als Vetspieler. Nicht zu unterschätzen sind hingegen die indirekten Wirkungen. So begünstigte die potentielle Blockadegefahr in beiden Ländern zwei ähnliche Adoptionsstrategien der Parteien: die „informelle Große Koalition“ in Deutschland, die „flexible und variable Allianzbildung“ in der Schweiz, die sich durch frühzeitige zwischenparteiliche Absprachen, breit abgestützte Kompromisssuche und konkordante Verhandlungsmuster als antizipative Vorgehensweise auf die Androhung von Vетos auszeichneten. Diese Konfliktvermeidungsstrategien wurden dabei begünstigt durch ähnliche institutionelle und politisch-kulturelle Kontexte. Dazu gehört insbesondere die Existenz von konsensfördernden Vermittlungsgremien wie die Einigungskonferenz in der Schweiz und der Vermittlungsausschuss in Deutschland, im Weiteren aber auch die Dominanz gemäßigter und damit verhandlungsoffener Positionen in der Zweiten Kammer sowie das subjektive Rollenverständnis ihrer Mitglieder als Gliedstaaten- und weniger als Parteienvertreter. Zusammenfassend hat damit sowohl in Deutschland als auch in der Schweiz die Art und Weise der politischen Lösungssuche in der föderalen Kammer zu einer wesentlichen Stärkung des konsensdemokratischen Charakters beider Politiksysteme beigetragen.
- (3) Die Antwort auf die Frage, wie sich die jüngsten Veränderungen in den Parteiensystemen unter unterschiedlichen bikameralen Repräsentations- und Organisationsformen auswirken, fällt differenziert aus: Die in Bezug auf den schweizerischen Ständerat seit jeher infrage gestellte föderale Interessenvertretung ist dabei nicht primär auf die grundlegende Transformation des schweizerischen Parteiensystems zurückzuführen, sondern vielmehr der im Senatsmodell konstitutiven Volkswahl der Ständeräte geschuldet. Im Kontext der zunehmenden parteipolitischen Polarisierung haben die unterschiedlichen Wahlsysteme, die bei der Bestellung der beiden Kammern zum Zuge kommen, zwar eine in dieser akzentuierten Form nie dagewesene Ausprägung von gegenläufigen Mehrheiten hervorgebracht, doch scheint es eher eine institutionelle Veränderung in der parlamentarischen Praxis – die Einführung der elektronischen Stimmabgabe – zu sein, die zu einem weiteren Ungleichgewicht zuungunsten der territorialen Repräsentation und damit auch zu mehr Parteienkonkurrenz geführt hat. Dennoch spiegeln sich die zunehmende Polarisierung und der fulminante Aufstieg der rechtspopulistischen SVP bis heute nicht in der Zusammensetzung des Ständerates wider. Vielmehr sichern das Majorzwahlsystem und das strategische Verhalten der bürgerlichen Wählerschaft den traditionellen Volksparteien CVP und FDP nach wie vor die Mehrheit, während die SVP als wäblerstärkste Partei mit nur fünf von 46 Vertretern ein Schattendasein in der föderalen Kammer fristet. Ähnlich ergeht es der rechten Protestpartei AfD, die im deutschen Bundesrat trotz zahlreichen Wahlerfolgen bei deutschen Landtagswahlen bis heute keine Rolle spielt. Die fortwährende Ausschlussstrategie der Volksparteien gegenüber der AfD erhöht allerdings die Komplexität der Stimmenverteilung und damit die Mehrheitsbildung im Bundesrat. Durch die höhere Anzahl von Akteuren und der stärkeren Diversität territorialer Interessen findet Parteikoordination damit unter erschwerten

Bedingungen statt. Als „lachenden Dritten“ können Bündnis 90/Die Grünen ausgemacht werden, die durch ihre Regierungsbeteiligung in aktuell elf Bundesländern für das Erreichen der absoluten Mehrheit im Bundesrat nicht mehr übergeangen werden können. Da die Grünen in jüngster Zeit den Bundesrat verstärkt als politikfeldspezifisches „Vetoinstrument“ (insbesondere in der Migrationspolitik) genutzt haben, ordnen sich die Befunde in die Parteipolitisierungsdiagnose des „sowohl als auch“<sup>111</sup> ein, allerdings mit einer im langfristigen Zeitverlauf ebenfalls leicht zunehmenden Tendenz.

(4) Wie lassen sich die dargelegten Veränderungen in Bezug auf das Repräsentationsprinzip mit der Frage der demokratischen Legitimität in Verbindung bringen? Zunächst sei daran erinnert, dass die direkte Volkswahl der Abgeordneten – der zentralen Input-Legitimität im Senatsmodell – dem technokratisch-administrativen Sachverständ des aus Regierungsmitgliedern der Bundesländer zusammengesetzten Bundesrates – der zentralen Output-Legitimität im Bundesratsmodell – gegenübersteht. So gesehen erlaubt es der Hauptbefund, wonach die beiden Repräsentations- und Organisationsmodelle trotz der offensichtlichen Unterschiede auch Gemeinsamkeiten teilen, nicht, auf die klassische Input-Output-Typologie von *Fritz W. Scharpf*<sup>112</sup> und *Robert E. Goodin* zurückzugreifen.<sup>113</sup> Diese stellen die überwundene Differenz neuerlich her und bemessen die demokratische Legitimität an zwei unterschiedlichen, geradezu konträren Dimensionen, die wiederum den „Lehrbuchannahmen“ entsprechen. Kurz: In der Konsequenz scheint die Input-Output-Dichotomie für die vorliegende Betrachtung wenig geeignet. Vielmehr sollte in einer Zeit, in der im Zuge der allseits diagnostizierten „Dezentrierung der Demokratien“<sup>114</sup> fast ausschließlich das „Krisenhafte der demokratischen Legitimität“<sup>115</sup> hervorgehoben wird, die im Anschluss an das Werk des französischen Historikers *Pierre Rosanvallon* deutlich werdende „produktive Seite der Legitimitätsveränderungen“<sup>116</sup> ins Zentrum gestellt werden. Bei *Rosanvallon* rücken drei „neue Formen von Legitimität“ ins Zentrum: „Unparteilichkeit“ („impartialité“), „Reflexivität“ („reflexivité“) und „Nähe“ („proximité“).<sup>117</sup> Es ist dabei weniger die Ausgestaltung dieser drei Formen, die bei *Rosanvallon* trotz grundsätzlicher Deutungsoffenheit stets

111 Vgl. *Isabella Harle / Christian Stecker*, a.a.O. (Fn. 44), S. 334.

112 Vgl. *Fritz W. Scharpf*, *Regieren in Europa: effektiv und demokratisch?*, Frankfurt am Main 1999.

113 Vgl. *Robert E. Goodin*, *Reflexive Democracy*, Oxford / New York 2003.

114 *Pierre Rosanvallon*, *Demokratische Legitimität. Unparteilichkeit – Reflexivität – Nähe*, Hamburg 2010, S. 11 ff. periodisiert ebendiese „Dezentrierung der Demokratie“ beziehungsweise die Entstehung einer „Ökonomie der Partikularität“ (S. 78 ff.) – der beiden Ausgangsbedingungen seiner Thesen – auf die „1980er Jahre“. Zu dieser Zeit wurden am „System der doppelten Legitimität“ (das heißt Legitimität der Einsetzung [= elektorale Legitimität] und die Legitimität durch gesellschaftliche Anerkennung einer Regierungsgewalt [= Identifikation mit der Allgemeinheit]) erste „Zerfallserscheinungen“ (S. 11) sichtbar (unter anderem „Entsakralisierung der Wahlfunktion“, geänderte Bedeutung des Mehrheitsbegriffs, bei dem sich das „Interesse der Mehrzahl“ nicht mehr mit „der Mehrheit“ durchsetzen ließe, starke Delegitimierung der administrativen Gewalt im Zuge neoliberaler Rhetorik).

115 *Paula Diehl / Daniel Schulz*, Was ist demokratische Legitimität? Eine Auseinandersetzung mit der Demokratietheorie Pierre Rosanvallons, in: *Zeitschrift für Politische Theorie*, 3. Jg. (2012), H. 2, S. 287 – 297, S. 290.

116 Ebenda, S. 290.

117 *Pierre Rosanvallon*, a.a.O. (Fn. 114), S. 15 ff.

mit bestimmten Institutionen verbunden sind und so „Legitimität der Reflexivität“<sup>118</sup> stiften können. Vielmehr ist es seine im Gegensatz zu *Scharpf* und *Goodin* dynamische, fluide und „prekäre“<sup>119</sup> Konzeptualisierung des Legitimitätsbegriffes: „Legitimität“ muss sich, „immer bewähren“ und „hängt stets von der gesellschaftlichen Wahrnehmung des Handelns und Verhaltens der Institutionen ab“<sup>120</sup>. Damit schließt sich der Kreis zur neuesten Bikameralismusforschung: Gefordert wird eine Ergänzung des bisher zweidimensionalen, auf den eingangs genannten Kriterien der Inkongruenz und Symmetrie von *Arend Lijphart* beruhenden Konzepts des „starken Bikameralismus“<sup>121</sup> um eine „dritte Dimension“: dessen wahrgenommene Legitimität, wie sie *Meg Russell* fordert.<sup>122</sup> Damit bestätigt sich auch bezüglich der „demokratischen Legitimität“ das bereits hinsichtlich des Prinzips der doppelten Repräsentation revidierte Bild, das die institutionellen Differenzen der beiden Strukturprinzipien zugunsten einer verstärkten Betrachtung von Gemeinsamkeiten mindert. Interessanterweise werden Transparenz und Offenlegung der Meinungsbildungs- und Mehrheitsfindungsprozesse vor der Öffentlichkeit sowohl im deutschen Bundesratsmodell als auch im schweizerischen Senatsmodell immer öfter als wichtige Bedingung für erhöhte demokratische Legitimität eingebracht. Einerseits wird vonseiten der Landtage zunehmend die Forderung gestellt, das Abstimmungsverhalten im Bundesrat gegenüber der Bevölkerung offenzulegen – eine Tendenz, die der früheren Entscheidungsfindung in vertraulichen Sitzungen „hinter verschlossenen Türen“ diametral entgegensteht. Andererseits zeugt auch die im Frühjahr 2014 realisierte Einführung eines Systems der elektronischen Stimmabgabe im schweizerischen Ständerat davon, wie sich Transparenz und Offenlegung über das Abstimmungsprozedere zunehmend zum entscheidenden Bewertungsmaßstab demokratischer Legitimität Zweiter Kammern wandeln.<sup>123</sup> Dabei ist diese demokratische Legitimität im Anschluss an *Rosanvallon* und die neuere Bikameralismusdebatte um *Russell* stets als prekäre, primär durch die „gesellschaftliche Wahrnehmung des Handelns und das Verhalten der Institutionen“<sup>124</sup> gestiftete Größe aufzufassen. Es lässt sich deshalb abschließend die These formulieren, dass die Wahrnehmung der Legitimationsfunktion durch föderale Kammern heute generell verstärkt in Zusammenhang mit Transparenzforderungen über die Entscheidungsprozesse steht – ungeachtet des dem bikameralen System zugrunde liegenden Organisationsprinzips Bundesrats- oder Senatsmodell.

118 Ebenda, S. 151 ff.

119 Ebenda, S. 15.

120 Ebenda.

121 *Arend Lijphart*, a.a.O. (Fn. 9), S. 198 ff.

122 *Meg Russell*, Rethinking Bicameral Strength: A Three Dimensional Approach, in: *The Journal of Legislative Studies*, 19. Jg. (2013), H. 3, S. 370 – 391, S. 371.

123 Kürzlich hat sich der Ständerat allerdings gegen vollständige Transparenz über alle Abstimmungen ausgesprochen. So lehnte er eine parlamentarische Initiative der Staatspolitischen Kommission ab, die eine Veröffentlichung der Namenslisten zu allen Abstimmungen – und nicht wie bis anhin nur bei Gesamtabstimmungen, Schlussabstimmungen, Abstimmungen, für deren Annahme die Mehrheit der Ratsmitglieder gemäß Art. 159 Abs. 3 BV erforderlich ist sowie wenn mindestens zehn Ratsmitglieder dies verlangen (vgl. Art. 44a des Geschäftsreglements des Ständersates) – forderte. Vgl. *Markus Häfliger*, Der Ständerat verweigert die Transparenz, in: *Tagesanzeiger* vom 13. September 2017, S. 5.

124 *Pierre Rosanvallon*, a.a.O. (Fn. 114), S. 15.