

und so fort. Von Politikern werden diese Redeweisen gerne übernommen, wenn es gerade passt (das heißt dann nicht Populismus, sondern Bürgernähe). Als Parlamentarier mag man sich damit trösten können, dass zu den Mandatsaufgaben eben auch gehört, öffentlich sichtbar für den ansonsten schwer zu durchschauenden „Staat“ zu stehen und die Speere der Kritik auf sich zu ziehen. Dieser Trost ist aber solange unverdient, wie nicht konsequent und gemeinsam versucht wird, den verstaubten Vorurteilen gegen den Parlamentarismus mit Fakten und rationalen Argumenten entgegenzutreten.

Vor diesem Hintergrund ist nicht zu erwarten, dass die vermutlich (wieder) bevorstehende Diskussion über eine Verkleinerung des Bundestages von rationaleren Erwägungen bestimmt sein wird. Neben dem aus anderen Gründen unbestreitbaren Reformbedarf des Wahlsystems wird wohl regelmäßig das Größenargument eine Rolle spielen. Die dann jeweils angestrebte „Höchstzahl“ von Bundestagsmitgliedern lässt sich, wie dargelegt, aus den verschiedenen Kriterien für die Wahrnehmung der Parlamentsaufgaben nicht wirklich ableiten. Auch wenn sicher niemand mit der Meinung hervortreten wird, die Abgeordnetenzahl sei derzeit gerade richtig, wäre es doch ein gutes Zeichen einer verständigen Debatte, wenn die Verkleinerungsforderung wenigstens nicht zur tragenden Begründung für eine Wahlrechtsreform würde.

## Institutionenreform schwer gemacht – die Reformresistenz Zweiter Kammern

*Roland Sturm*

Zweite Kammern in westlichen Demokratien sind nicht im Fokus der privaten oder der öffentlichen Aufmerksamkeit, von Ausnahmesituationen abgesehen. Die Frage drängt sich auf: „Wozu Zweite Kammern?“ *Suzanne S. Schüttemeyer*, gemeinsam mit mir, hat sich dieser Frage schon 1992 angenommen.<sup>1</sup> Wir waren zu dem Urteil gelangt, dass Zweite Kammern eigentlich nur noch als Ort der Repräsentation von Territorien eine rationale Begründung haben.<sup>2</sup> Historische Kontexte, wie die frühere politische Rolle der Aristokratie oder ein ständestaatliches Gesellschaftsbild orientiert an der katholischen Soziallehre, sind heute ebenso wenig fähig einen gesellschaftlichen Konsens für Zweite Kammern zu schaffen, wie die Ernennung von Mitgliedern der Zweiten Kammern durch die Regierung oder Expertenkommissionen. Eine Ernennung widerspricht dem Prinzip, dass Parlamente in

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

2 Neuere Forschung zeigte allerdings, dass selbst Regionen, die demokratische Repräsentation in Zweiten Kammern wichtiger ist als die territoriale. Vgl. *Mike Medeiros / Damien Bol / Richard Nadeau*, Democratic Legitimacy or Regional Representation: Support for Upper Chamber Reform in Scotland and Quebec, in: *Parliamentary Affairs*, 71. Jg. (2018), H. 4, S. 738 – 759.

Demokratien durch Wahlen zustande kommen. Nun kann man sicherlich über die Qualität nichtmajoritärer Institutionen für das Funktionieren demokratischer Gemeinschaften nachdenken, zumal wenn die Zweite Kammer mit weniger Befugnissen als das „eigentliche“ Parlament ausgestattet ist. Die Verteidiger des Bikameralismus weisen vehement darauf hin, dass die „populistische“ Mehrheit in der ersten Kammer dringend des demokratischen Korrektivs der zweiten bedarf.<sup>3</sup> Die Fähigkeit zur parlamentarischen Beratung und Gesetzesverbesserung im Sinne des „sanior pars“-Argumentes, also des Hinweises auf erfahrungsgesättigte und über den Dingen stehende Entscheidungsfähigkeit, ist auch ernannten Zweiten Kammern zuzubilligen. Und eine solche parlamentarische Funktion Zweiter Kammern ist dem Wahlpublikum durchaus vermittelbar.

Es bleibt dennoch der Makel des Gesetzgebers ohne Wählermandat. Dieser ist besonders deutlich im Falle einer Repräsentation von Gruppen in der Zweiten Kammern, die ihre gesellschaftliche Basis verloren haben, wie des Adels oder der Berufsstände. Zweite Kammern auf dieser Grundlage sind vor ihrer Auflösung nicht gefeit, wie wir schon 1992 feststellten. Zweite Kammern wurden tatsächlich schon abgeschafft (auch wenn sie nicht in altertümliche Bestellmuster passten): in Neuseeland (1950), in Dänemark (1953) in Schweden (1970) oder in Island (1991)<sup>4</sup> – seither hat das Nachdenken über Zweite Kammern nicht nachgelassen. Weit unten auf der politischen Agenda tauchen regelmäßig mehr oder weniger umfangreiche Reformideen zur Zukunft Zweiter Kammern in westlichen Demokratien auf. Dies gilt unter anderem für Spanien, Frankreich, das Vereinigte Königreich, Irland, Italien, Kanada und sogar den deutschen Bundesrat. Ein Konsens darüber, dass Verfassungsreformpolitik im Hinblick auf Zweite Kammern unternommen werden sollte, sagt wenig über deren Umsetzungschancen aus. Wo die Mitgliedschaft in Zweiten Kammern (trotz formal anderer Rekrutierungsprinzipien) sich zu einer parteipolitischen Ressource entwickelt hat, wird zu erwarten sein, dass es den Parteien selbst schwerfällt, die erforderlichen Mehrheiten für Verfassungsänderungen zur Abschaffung oder Reform Zweiter Kammern zu organisieren. Ein Ausweg aus der parteipolitischen Blockade mag das Instrument des Referendums sein, das zur Reform Zweiter Kammern aber auch aus anderen Gründen erforderlich sein kann. Insgesamt zeigen die gescheiterten Reformversuche Zweiter Kammern der jüngeren Zeit deren erstaunliche Widerstandsfähigkeit gegen die Veränderung ihrer Zusammensetzung und gegen ihre Abschaffung. Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, wieso dies so ist. Die untersuchten Beispiele sind (1) der Versuch, die ständestaatlich organisierte Zweite Kammer, den Seanad Éireann, in der Republik Irland 2013 abzuschaffen; (2) der kanadische Kompromiss einer prozessualen Veränderung der Zweiten Kammer seit 2016 in der Amtszeit des Premierministers *Justin Trudeau*; (3) die italienische Initiative zur Staatsreform von 2016, die einen Umbau des Senats vorsah, und (4) die 1999 begonnene, dann aber steckengebliebene Oberhausreform im Vereinigten Königreich.

3 Vgl. unter anderem *William H. Riker*, The Justification of Bicameralism, in: *International Political Science Review*, 13. Jg. (1992), H. 1, S. 101 – 116.

4 Vgl. *Christoph M. Haas*, Sein oder nicht sein: Bikameralismus und die Funktion Zweiter Kammern, in: *Gisela Riescher / Sabine Ruß / ders.* (Hrsg.), *Zweite Kammern*, München 2010, S. 3 – 21, S. 4 f.

### 1. Alternative Kahlschlag – Irland „ignoriert“ die Selbstkritik der Parteien

Die irische Verfassung von 1937 orientierte sich in weiten Teilen an den Lehren der katholischen Kirche. Sie veränderte die bestehende Zweite Kammer nach den Grundsätzen der katholischen Soziallehre und konzipierte sie als Vertretung von Berufsständen, ergänzt durch Universitätssitze und ernannte Senatoren (vgl. Tabelle 1). Die Diskussion darüber, ob es sinnvoll ist, den Absolventen des Trinity College die gleiche Repräsentation zu garantieren wie den weit zahlreicheren Absolventen der National University und andere Universitäten ganz auszuschließen, ist jahrzehntelang. Das Gleiche gilt für die Frage nach der Abgrenzung der „vocational panels“ und ihre Repräsentationsschlüssel. De facto entwickelte sich der Senat von einer Ständerepräsentation zu einer Domäne der Parteipolitik, auch wenn es immer eine Reihe „Unabhängiger“ in den Senat schaffte. Das suspensive Veto des Senats in der Gesetzgebung ist auf 90 Tage begrenzt (bei Finanzgesetzen auf drei Wochen). Das letzte Wort hat der Dáil. Die Zustimmung des Senats ist nur bei der Erklärung des Notstands und der Amtsenthebung des Präsidenten und von Richtern erforderlich. Politisch attraktiv ist der Senat angesichts seiner geringen Gestaltungsmöglichkeiten nur für Neulinge in der Politik und Politiker nach ihrer „Karriere“. Gerade für die irischen Parteien erfüllt er deshalb eine nützliche Funktion.

Tabelle 1: Die Zusammensetzung des irischen Senats	
Repräsentationsbasis	Anzahl der Senatoren
ernannt durch Taoiseach (Premierminister)	11
gewählt durch Universitätsabsolventen, davon:	6
National University of Ireland	3
Trinity College Dublin	3
gewählt durch Mitglieder der Kommunalparlamente, Parlamentsabgeordnete des Dáil (Unterhaus) und des Vorgängersensats (etwas über 1.000 Personen): fünf „Vocational Panels“ (Nominierungen durch Berufsvereinigungen, de facto Parteien), davon:	43
(1) Administrative Panel (Staatsverwaltung, soziale Dienstleitungen, Ehrenamt)	7
(2) Agricultural Panel (Landwirtschaft, Fischerei)	11
(3) Cultural and Educational Panel (Bildung, Kunst, irische Sprache, irische Kultur und Literatur)	5
(4) Industrial and Commercial Panel (Industrie und Handel)	9
(5) Labour Panel (Gewerkschaften und andere Organisationen)	11
Quelle: Michael Gallagher, The Oireachtas, in: John Coakley / ders. (Hrsg.), Politics in the Republic of Ireland, Abingdon 2010, S. 198 – 229, S. 222.	

Als Folge der Finanzkrise 2007/08, die Irlands wirtschaftliches Gewicht vom „keltischen Tigerstaat“ auf einen Bittsteller um EU-Finanzhilfen reduzierte, wurden Fragen an die Politik und die politischen Institutionen gestellt, wie dies geschehen konnte. Zum Nebenschauplatz der Debatte wurde die Zweite Kammer, die nur Kosten verursache, aber wenig Nutzen habe. Die Parteien legten in ihren Wahlprogrammen in der ersten allgemeinen Wahl nach Krisenbeginn eine gewisse Radikalität an den Tag, um das Vertrauen der Wähler zurück zu gewinnen. *Taoiseach Enda Kenny* kündigte bei der jährlichen Dinnerrede seiner Partei Fine Gael im Oktober 2009 an, dass seine Partei den Senat abschaffen wolle, nach-

dem er zuvor noch nur eine Reform des Senats für nötig gehalten hatte.<sup>5</sup> Neben Fine Gael sprachen sich in ihren Wahlprogrammen für die Parlamentswahl 2011 auch die Labour Party und Sinn Féin für die Abschaffung des Senats aus. Die zweite historisch gesehen „große“ Partei Irlands, Fianna Fáil, nannte als Voraussetzung für die Abschaffung des Senats die Umsetzung ihrer Ideen zur Dáil-Reform.

Die Parteien waren also bereit, ihre Pfründe zu opfern. Anders sahen dies die 2011 neu gewählten Senatoren. Sie starteten eine Öffentlichkeitskampagne einschließlich internationaler Konferenzen, was einen deutschen Beobachter sehr an die plötzlichen Aktivitäten des bayerischen Senats (übrigens auch eine Zweite Kammer auf ständestaatlicher Grundlage) erinnert, als seine Abschaffung drohte. Letztendlich siegte die Parteidisziplin auch im Senat. Mit 29 zu 22 Stimmen kam im Senat eine Mehrheit für die eigene Abschaffung zustande. Wie in Bayern entschied in der Republik Irland das Volk über die Zukunft des Senats. Und es gab eine handfeste Überraschung, nachdem alle Umfragen den Wahlkämpfern bestätigt hatten, dass eine Abschaffung des Senats sehr populär sei. Die neue Regierungskoalition aus Fine Gael und Labour Party machte sich daran, ihre versprochenen Verfassungsreformprojekte umzusetzen, also entsprechende Referenden, die in Irland hierfür obligatorisch sind, vorzubereiten. Beide Referenden scheiterten. 2011 fand ein Referendum zur Stärkung parlamentarischer Untersuchungsausschüsse statt. Bei einer Wahlbeteiligung von 56 Prozent stimmten 53 Prozent für den Status Quo. 2013 scheiterte die Abschaffung des Senats bei einer äußerst geringen Wahlbeteiligung von 39,2 Prozent knapp an einem ablehnenden Votum von 51,7 Prozent.

Das Thema Zweite Kammer war den meisten Iren nicht wichtig. Die Befürworter einer Abschaffung des Senats hatten argumentiert (1) man könne in Zeiten knapper Kassen Kosten (und Politiker) einsparen (2) der Senat mit seiner jetzigen Repräsentationsgrundlage sei innerhalb der bestehenden Rahmenbedingungen nicht reformierbar, ein Neuanfang sei erforderlich (3) eine machtlose Zweite Kammer als Spielwiese der politischen Elite, die nur von wenigen Iren gewählt werde, werde nicht gebraucht. Für den Status Quo sprach sich niemand aus, aber in der Diskussion gab es auch Stimmen, die einen (reformierten) Senat für wichtig hielten. Sie wehrten sich dagegen, dass der Senat geopfert werden solle, um von einer verfehlten Wirtschaftspolitik der Regierung abzulenken. Eine „Democracy Matters“-Gruppe, in der eine Reihe von Senatoren mitarbeitete, argumentierte gegen eine weitere Machtkonzentration im Dáil und bei der Regierung in dem bereits jetzt hoch zentralisierten Einheitsstaat Irland. Sie wiesen darauf hin, dass der Senat wichtige politische Persönlichkeiten, wie die erste Präsidentin der Republik Irland, *Mary Robinson*, hervorgebracht hätte.

Die Abschaffung des Senats scheiterte zuallererst an seiner Bedeutungslosigkeit, was auch alle Umfragen nach dem Referendum bestätigten.<sup>6</sup> Es ist für die Frage nach den Hürden für eine Reform Zweiter Kammern nicht gerade ermutigend, wenn in der Republik Irland die Frage „Wozu eine Zweite Kammer?“ mit der Feststellung beantwortet wird, es macht keinen großen Unterschied, ob es sie gibt oder nicht. Die Bedeutungslosigkeit kann in einer Demokratie nicht das Mittel sein, um institutionelles Überleben zu sichern. Die

5 Vgl. zum Folgenden *Muiris MacCarthaigh / Shane Martin*, Bicaleralism in the Republic of Ireland: The Seanad Abolition Referendum, in: *Irish Political Studies*, 30. Jg. (2015), H. 1, S. 121 – 131.

6 Vgl. ebenda, S. 126 f.

Frage nach organisatorischen Reformen des irischen Senats ist nach seinem Überleben aber noch nicht vom Tisch.

## 2. Reformblockade durch Politisierung – das Scheitern der italienischen Senatsreform

Anders als in Irland war in Italien das allgemeine Interesse an der Senatsreform groß. Schon verfassungsrechtlich war auch der Handlungsdruck größer. *Giovanni Sartori* ordnet den italienischen Bikameralismus als „bad bicameralism“ und als „ill-conceived constitutionalism“<sup>7</sup> ein. Damit ist eine Verfassungskonstruktion gleichberechtigter Kammern im Bikameralismus gemeint (im italienischen Fall zudem ohne Vermittlungsinstanz). Allerdings waren in Italien Parlamentsreformbemühungen eng verwoben mit parteipolitischem Kalkül, mit dem sich auch Überlegungen zum Wahlsystem und zur Regierungsfähigkeit verbanden. In der (inoffiziell so genannten) ersten Republik von 1948 bis 1994 verhinderten gleichgerichtete politische Mehrheiten in der ersten und der zweiten Kammer den Dauerkonflikt zwischen beiden Kammern. Seit 1994 wurden aber die Probleme des „bicameralismo perfetto“ deutlich. Politisches Entscheiden wurde erschwert, zahlreiche Reforminitiativen, auch institutioneller Art (zum Beispiel Föderalismusreform), „versandeten“ in der Kammerinteraktion. Anders als in Irland wurde nicht die Zusammensetzung des Senats (vgl. Tabelle 2) als Grundproblem identifiziert, sondern seine Befugnisse. Deren Einschränkung sollte auch Folgen für die Gestalt des neuen Senats haben. Eine Vorgabe durch Artikel 57 der italienischen Verfassung, die regionale Komponente seiner Bestellung (Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale), war bei allen Reformbemühungen beizubehalten.

Tabelle 2: Die Zusammensetzung des italienischen Senats	
Repräsentationsbasis	Anzahl der Senatoren
Wahl auf regionaler Basis (allgemein und direkt, wobei die einzelnen Regionen festgelegte Sitzkontingente haben je nach Bevölkerungszahl; sechs Senatoren von den Auslandsitalienern gewählt)	315
vom Staatspräsidenten ernannt (cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario, Art. 59 italienische Verfassung)	5*
ex officio: frühere Staatspräsidenten	
* Der frühere Staatspräsident <i>Giorgio Napolitano</i> , einer dieser Senatoren, war schon vor seiner Amtsausübung Senator und wurde dies nach seinem Rücktritt automatisch wieder. Quelle: Costituzione italiana und eigene Ergänzungen.	

Das von der Regierung *Matteo Renzi* 2014 vorgelegte Verfassungsreformgesetz sollte nicht nur den Senat reformieren, sondern durch eine Änderung von 45 der 139 Artikel der italienischen Verfassung das gesamte Regierungssystem vereinfachen.<sup>8</sup> Die Opposition gegen die Verfassungsreform mobilisierte somit gegen mehr als die Reform der Zweiten Kammer,

7 *Giovanni Sartori*, *Comparative Constitutional Engineering*, London 1997, S. 187.

8 Vgl. zum Folgenden *Elisabeth Alber / Carolin Zwilling*, Italiens Föderalisierung auf dem Prüfstand, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus* 2016, Band 17, Baden-Baden 2016, S. 267 – 285.

Tabelle 3: Die geplante Zusammensetzung des reformierten italienischen Senats	
Repräsentationsbasis	Anzahl der Senatoren
Wahl durch Regionalparlamente und Stadträte (die einzelnen Regionen haben festgelegte Sitzkontingente haben je nach Bevölkerungszahl)	95
vom Staatspräsidenten ernannt	5
bisherige Senatoren auf Lebenszeit (werden nach ihrem Ableben nicht mehr ersetzt)	
Quelle: <i>Elisabeth Alber / Carolin Zwilling</i> , Italiens Föderalisierung: erneut Rückschritt statt Fortschritt, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2015, Band 16, Baden-Baden 2015, S. 262 – 277, S. 264.	

auch wenn im Kontext dieser Reform spezifische Demokratieprobleme auftauchten. Der gesetzgeberische Weg zur Selbstabschaffung der alten Zweiten Kammer war mühsam. 7.800 Änderungsvorschläge zum Gesetzesvorhaben Senatsreform wurden von der Opposition im italienischen Senat eingebracht.<sup>9</sup> Dennoch gelang es im Senat, eine deutliche Mehrheit für dessen Selbstabschaffung in der bisherigen Form zu organisieren. Der neue Senat sollte nach dem Bundesrats-Modell funktionieren, allerdings nur was seine Bestellung aus regionalen Exekutiven betrifft (vgl. Tabelle 3). Im Unterschied zum Bundesrat war er aber als machtloses Gremium konzipiert, das als eine Art „Brücke“<sup>10</sup> zwischen dem Zentralstaat und den Regionen wirken sollte, was immer das heißen mag. Seine lokale und regionale Basis hätte sicherlich nicht das Gewicht der Zweiten Kammer befördert. Seine Aufgabe wäre es gewesen, das Wirken der öffentlichen Verwaltung, die Umsetzung von Parlamentsgesetzen und die Folgen von EU-Gesetzgebung für italienische Territorien zu überwachen. Legislativ tätig werden sollte der Senat nur in Ausnahmefällen wie beispielsweise bei Verfassungsänderungen. Anders als im Bundesrat war kein imperatives Mandat vorgesehen, was faktisch den Senat nicht zu einem territorialen, sondern wie gewohnt zu einem parteipolitischen Forum gemacht hätte. Die Regierung wäre aber nicht mehr vom Vertrauen der Zweiten Kammer abhängig gewesen. Die Senatoren sollten ehrenamtlich, also ohne Bezahlung, tätig sein, da sie ja bereits von den sie entsendenden Institutionen bezahlt würden.

*Elisabeth Alber* und *Carolin Zwilling* haben gefragt, wozu braucht es den neuen Senat? Ihre Antwort lautete: „Im Hinblick auf die quantitative Beteiligung an Gesetzgebungsvorhaben wird der Senat künftig mit Sicherheit eine Nebenrolle spielen. *Matteo Renzi* verfolgt die klare Absicht, alle Entscheidungsgewalt auf die Regierung und die Abgeordnetenversammlung zu konzentrieren und alle sich als Störfaktoren gerierenden Akteure wie die Regionen und die zweite Kammer möglichst weit an den Rand des Geschehens zu verdrängen.“<sup>11</sup>

Diese Absicht provozierte die Opposition auch deshalb, weil *Matteo Renzi* die Entscheidung über die Senatsreform noch stärker dadurch politisierte, dass er sie mit seinem per-

9 Vgl. *Jörg Bremer*, Römische Blockade, in: FAZ vom 26. Juli 2014, S. 5.

10 Vgl. *Elisabeth Alber / Carolin Zwilling*, a.a.O. (Fn. 8), S. 270.

11 *Dies.*, Italiens Föderalisierung: erneut Rückschritt statt Fortschritt, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2015, Band 16, Baden-Baden 2015, S. 262 – 277, S. 265.

sönlichen politischen Schicksal verband.<sup>12</sup> Das Referendum vom 4. Dezember 2016 brachte eine Koalition von innerparteilichen Gegnern *Matteo Renzis* und der Opposition zusammen, die das politische Scheitern des italienischen Ministerpräsidenten für wichtiger hielt als die Verfassungsreform. Bei einer für italienische Referenden sehr hohen Wahlbeteiligung von 65,5 Prozent stimmten 58,4 Prozent der Abstimmenden gegen die Senatsreform.<sup>13</sup> An der Negativhaltung der wirtschaftlich abgehängten Regionen und der Jungwähler, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind, lässt sich ablesen, dass es sich bei der Abstimmung auch um ein Protestvotum gegen die Politik *Matteo Renzis* handelte. Die Zukunft der Zweiten Kammer war eher zweitrangig. Wie in Irland gelang es in Italien nicht, die Senatsreform zu einem Thema mit eigenem demokratischem Potential zu machen. Die Widerständigkeit des italienischen Senats gegen seine Reform verdankt sich in erster Linie dem Störfeuer des politischen Machtkampfes.

### 3. Wenn eine weitgehende Reform der Zweiten Kammer kein Thema mehr ist – „Constitutional engineering“ in Kanada und im Vereinigten Königreich

#### 3.1. Kanada

Eine lange Geschichte von Überlegungen zu seiner Reform, die bis 1893 zurück reicht<sup>14</sup>, hat der kanadische Senat überstanden, ohne dass tiefgreifende Veränderungen erfolgten. Die Abschaffung des Senats forderten zunächst vor allem Parteien, die nicht im Senat vertreten waren, wie die New Democratic Party (NDP). Schon 1986 überschrieb *Jonathan Lemco* eine Abhandlung zum Thema Senatsreform mit dem vielsagenden Titel: „Senate Reform: A Fruitless Endeavour“<sup>15</sup>. Er argumentierte, eigentlich könne man den kanadischen Senat nur abschaffen. Heute sei er „a fairly ineffectual and entirely appointed body of party faithfuls. As a result, this institution has been accused by some observer of being a perversion of democracy, a waste of taxpayers' money, and inappropriate for modern democratic society“<sup>16</sup>. Die Einführung eines gewählten Senats statt eines ernannten, mache die Sache nicht besser, denn ein gewählter Senat hätte eine starke Legitimationsbasis. Und angesichts seiner rechtlichen Gleichstellung mit dem kanadischen Unterhaus würde er als Bedrohung für die Priorität der Entscheidungsgewalt des Unterhauses und als Gegenpol zur Autonomie der Provinzen empfunden.

Ganz so weit, die Abschaffung des Senats zu fordern, ging ich in meinem Beitrag im Kontext der kanadischen Verfassungsreformdebatte der 1980er und 1990er Jahre nicht.<sup>17</sup> Hier stand der „triple-E Senate“ („elected“, „equal“, „efficient“) auf der Tagesordnung. Gefordert wurde also eine gewählte Zweite Kammer bestehend aus 62 Senatoren (sechs aus

12 Vgl. *Maria Daniela Poli*, Der Wandel der Parteien in Italien, in: ZParl, 47. Jg. (2016), H. 4, S. 800 – 813, S. 813.

13 Vgl. *Jörg Bremer*, Lieber Löwe als Schaf, in: FAZ vom 8. Dezember 2016, S. 16.

14 Vgl. *Robert J. Jackson / Doreen Jackson*, Politics in Canada, Scarborough 1998, S. 336.

15 Vgl. *Jonathan Lemco*, Senate Reform: A Fruitless Endeavour, in: Journal of Commonwealth & Comparative Politics, 24. Jg. (1986), H. 3, S. 269 – 277.

16 Ebenda, S. 269.

17 Vgl. *Roland Sturm*, Der kanadische Senat und die Lehren aus den Bemühungen um seine Reform, in: Zeitschrift für Kanada-Studien, 18. Jg. (1998), H. 1, S. 53 – 65.



Tabelle 4: Die Zusammensetzung des kanadischen Senats	
Repräsentationsbasis	Anzahl der Senatoren
Ernennung durch Governor General, Nominierung durch Premierminister	105
	jeweils 24 von 4 Großregionen Ontario, Québec, Westen (jeweils 6 von den vier Provinzen westlich von Ontario) und Maritimes (10 aus New Brunswick und Nova Scotia, 4 aus Prince Edward Island); 6 aus Newfoundland und Labrador; jeweils 1 Senator für die Bundesterritorien Yukon, Northwest Territories und Nunavut
Quelle: Robert J. Jackson / Doreen Jackson, Politics in Canada, Scarborough 1998, S. 328 und eigene Ergänzungen.	

jeder Provinz und zwei aus den damals noch zwei Bundesterritorien), die sich an der Gesetzesberatung beteiligt und ein suspensives Veto hat. Der triple-E Senate war aus der Sicht der Provinz Québec, deren Autonomiebestrebungen die Verfassungsdebatte zu einem guten Teil ausgelöst hatten, deshalb wenig attraktiv, weil er Québec keinen Sonderstatus gewährte. Aus der Sicht der Provinzen des „Rest of Canada“ ergaben sich unterschiedliche Gesichtspunkte. Im Osten Kanadas befürchtete man die Schwächung des kanadischen Zentralstaats, im Westen erhoffte man sich eine gerechtere Repräsentation in der Zweiten Kammer gemessen an der Bevölkerungszahl (zur Zusammensetzung des kanadischen Senats vgl. Tabelle 4).

Einigkeit besteht darin, dass der symbolische Charakter des kanadischen Senats als Spiegel der kontinentalen Einheit an Gewicht verloren hat. Noch immer kann die kanadische Regierung durch das Ernennen „regionaler“ Senatoren und deren Erhebung in den Ministerrang regionale Repräsentationsdefizite der Zentralregierung nachbessern. Immer steht auch der „Peers-Schub“ zur Verfügung, wenn die Mehrheit im Senat nicht der Mehrheit im Unterhaus entsprechen sollte und der Senat versucht, Oppositionsinstrument zu sein. In der Regel ist sich der Senat aber seiner minderen Legitimation bewusst und hält sich bei politischen Kontroversen zurück. Über seine sekundäre Rolle besteht in der kanadischen Politik Einigkeit, kontrovers wird es, wenn dem Senat eine stärkere Legitimationsbasis oder eine größere politische Rolle zugebilligt werden soll, wenn der Senat von einem „dignified part“ der Verfassung zu einem „efficient part“ werden sollte.

Historisch gesehen gab es daher eher marginale Nejustierungen der Organisation des kanadischen Senats wie eine Altersbegrenzung für Senatoren von 75 Jahren, die 1965 eingeführt wurde. Den offensichtlichen Weg, den Senat zu einer Kammer der Provinzen im kanadischen Föderalismus zu machen, mochte keine politische Partei gehen. Die Provinzen ziehen die „federal-provincial diplomacy“ in den „first minister conferences“ mit dem Bund vor, die ihnen mehr, auch individuelleren Spielraum gibt als ihn beispielsweise die deutschen Länder im Bundesrat haben. 2014 versuchte Premierminister *Stephen Harper* den Senat nach einem Finanzskandal, in den eine Reihe von Senatoren verwickelt war, zu einer gewählten Institution zu machen. Gedacht war an regionale Wahlen mit empfehlendem Charakter, um formal das Ernennungsrecht des Premierministers zu erhalten. Solche „Wahlen“ hatten einige Provinzen schon durchgeführt. *Stephen Harpers* Initiative scheiterte an einer einstimmigen Entscheidung des kanadischen Supreme Court, den der Premierminister um eine Vorabstellungnahme zu seinem Gesetzgebungsvorhaben gebeten hatte. Der Supreme Court argumentierte, da der Senat ein Element der ursprünglichen Verfassung Kanadas von 1867 sei, könne der Bund nicht einseitig diesen weitgehend verändern oder



abschaffen. Für die Einführung eines gewählten Senats sei die Zustimmung von sieben Provinzen und fünfzig Prozent der kanadischen Bevölkerung erforderlich, für die Abschaffung des Senats die Zustimmung aller zehn Provinzen. Selbst für eine Amtszeitbegrenzung der Senatoren sei eine wesentliche Rolle der Provinzen bei der Entscheidungsfindung erforderlich.<sup>18</sup> Daraufhin nahm der Premierminister von seinem Reformvorhaben Abstand und weigerte sich in seinen letzten zweieinhalb Amtsjahren, Senatoren zu ernennen. Mit dem Scheitern von *Stephen Harpers* Initiative dürfte eine umfassende Reform des kanadischen Senats für die nähere Zukunft vom Tisch sein.<sup>19</sup>

Sein Amtsnachfolger *Justin Trudeau* sah gerade im Ernennungsprozess noch Spielräume, um den Senat zu verändern. 2014 löste er die Liberale Fraktion im Senat auf und machte alle Mitglieder der Liberalen Partei zu unabhängigen Liberalen. Um die offenen Sitze im Senat zu füllen, strebte der Premierminister einen überparteilichen, auf Verdienste basierenden Auswahlprozess an.<sup>20</sup> Ein unabhängiger Ausschuss prüft die Selbstbewerbungen kanadischer Bürger und Bürgerinnen und macht dem Premierminister Vorschläge. Besonders berücksichtigt werden sollen Frauen, kanadische Ureinwohner und Angehörige anderer Minderheiten, besonders wenn diese zweisprachig sind. Anfang 2016 ernannte *Justin Trudeau* sieben neue Senatoren, die von Organisationen der Zivilgesellschaft vorgeschlagen wurden, unter anderem einen früheren paralymphischen Sportler, einen Schriftsteller und einen Sprecher der Ureinwohner, weitere 21 am Ende des Jahres. Der Senat wird in Zukunft möglicherweise eine Mehrheit haben, die nicht mehr parteipolitisch definiert ist. Das bliebe nicht folgenlos, wenn diese neue Mehrheit im Senat bei politischen Entscheidungen nicht die gleiche Zurückhaltung üben sollte wie der bisher von Berufspolitikern dominierte Senat.<sup>21</sup> „Constitutional engineering“ wird in Kanada so zu einem offenen Prozess.

### 3.2. Großbritannien

In Großbritannien ist die Reform der Zweiten Kammer-Reform auf unabsehbare Zeit ins Stocken geraten, zumal die Brexit-Gesetzgebung die ganze Kapazität des Gesetzgebers beansprucht. Das Oberhaus war traditionell die Vertretungskörperschaft des Erbadels<sup>22</sup>, ergänzt durch politische Ernennungen (seit 1958 konnten solche Erhebungen in den Adelsstand auf die Lebenszeit des Amtsinhabers begrenzt werden), sowie durch Mitglieder des Königshauses, oberste Richter (Law Lords) und Bischöfe und Erzbischöfe der anglikani-

18 Vgl. Urteil vom 25. April 2014 (2014 SCC 32), <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/13614/index.do>; „Canada Supreme Court Rejects Harper Senate Reform Plan“, in: BBC online vom 25. April 2014, <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-27166453> (Abruf jeweils am 14. September 2017).

19 Vgl. *Emmet Macfarlane*, Did the Supreme Court Just Kill Senate Reform?, in: Maclean's online vom 25. April 2014, <http://www.macleans.ca/politics/did-the-supreme-court-just-kill-senate-reform/> (Abruf am 14. September 2017).

20 Vgl. *The Economist* vom 13. August 2016, S. 36.

21 Vgl. *Kenneth White*, The Course-changing Consequences of Senate Reform, in: *Globe and Mail* online vom 5. November 2016, <https://beta.theglobeandmail.com/opinion/the-course-changing-consequences-of-senate-reform/article32685116/?ref=http://www.theglobeandmail.com&> (Abruf am 15. September 2017).

22 Vgl. *Roland Sturm*, Das politische System Großbritanniens, Wiesbaden 2017, S. 139 ff.

schen Kirche. Die Erzbischöfe sind diejenigen von Canterbury und York. Die Bischöfe werden nach der Länge ihrer Amtszeit ausgewählt. Zwölf auf Lebenszeit ernannte Law Lords nahmen die Funktion eines obersten Appellationsgerichts des Vereinigten Königreiches in Straf- und Zivilprozessen wahr.

1999 versuchte Premierminister *Tony Blair*, das Oberhaus zu reformieren, wobei wichtige Ziele waren, die Mitgliedschaft im Oberhaus durch Geburt zu beenden und ein neues, demokratischeres Berufungsverfahren zu finden. In einem ersten Schritt wurde die Mitgliedschaft im Oberhaus zahlenmäßig auf die Hälfte reduziert, indem man die Zahl der Vertreter des Erbadels von 636 auf 92 verringerte. Die 92 Übergangsvertreter des Erbadels wurden von den 636 Erblords gewählt. Seit dem Jahre 2000 gab es regelmäßige „Nachwahlen“ für diesen Adelsanteil des Oberhauses, wenn einer der Erblords starb, wobei die „Kandidaten“ nur von dem Kreis der verbliebenen Erblords nominiert werden dürfen (und entsprechend parteipolitischer Zuordnung, falls vorhanden). Diese Anomalie sollte eigentlich rasch verschwinden, hielt sich aber bisher, weil eine Gesamtreform des House of Lords umstritten bleibt. Mit dem Constitutional Reform Act des Jahres 2005 wurde festgelegt, dass ab 2009 die Law Lords durch einen Supreme Court ersetzt werden, dem zwölf auf Lebenszeit ernannte oberste Richter angehören sollen. Mit der Abschaffung der richterlichen Funktionen des Oberhauses wurde der Übergang zu einer gewählten Zweiten Kammer erleichtert; diesem steht aber weiterhin die ex officio-Mitgliedschaft der Würdenträger der Anglikanischen Kirche im Wege.

Im Juli 2008 veröffentlichte das für Verfassungsfragen zuständige Justizministerium das fünfte Weißbuch zur Reform des House of Lords und legte dabei die letzte Unterhausabstimmung (337 zu 224 Stimmen für eine gewählte Kammer) zugrunde. Eine parteiübergreifende Arbeitsgruppe geleitet vom Lord Chancellor, die seit 2006 zusammenarbeitete, hatte sich darauf geeinigt, dass ein gewähltes Oberhaus nach einem anderen Wahlsystem als das Unterhaus zu wählen sei (ganz oder größten Teils). Es sollte eine längere Amtszeit als das Unterhaus haben (12 bis 15 Jahre) mit Drittelerneuerung aber ohne die Möglichkeit der Wiederwahl. Weitere wichtige Details wurden nicht geklärt, wie das Wahlsystem, die Größe des Oberhauses oder der Wahltermin. Die Oberhausreform war damit unvollendet. Eine Einigung der Parteien blieb aus.

Die Mehrheit der heutigen Lords wird ernannt, wobei die Vorschläge von der House of Lords Appointments Commission, die von der Regierung eingesetzt wird, gemacht werden. Faktisch bedeutet dies aber ein Zugriffsrecht der Regierung bei Ernennungen, auch wenn die Vorschläge der Opposition mit bedacht werden. Seit 2005 behielt sich *Tony Blair* zudem vor, jährlich zehn Ernennungen alleine zu entscheiden. Für den Premierminister erweitert die Bestellung des House of Lords durch Ernennung nicht nur seine Macht der parteipolitischen Patronage, er kann mit diesem Verfahren auch die Konvention umgehen, dass Minister nur aus dem Parlament hervorgehen dürfen. Möchte er eine Persönlichkeit in seine Regierung berufen, die keinen Sitz im Unterhaus errungen hat, muss er sie lediglich auf Lebenszeit in den Adelsstand erheben. Als Mitglied des House of Lords ist diese dann Parlamentsmitglied.

Nachdem das House of Lords durch die Ernennungspolitik der Premierminister wieder auf über 800 Peers angewachsen ist (und jährlich weiter wächst), ist das Ziel der Reform von 1999, das Oberhaus zu verkleinern, gescheitert. Es gibt Überlegungen, beispielsweise eine Altersgrenze für Peers einzuführen, um deren Zahl zu reduzieren. Auch sollen lange inaktive Peers ihr Anrecht auf einen Sitz im Oberhaus verlieren. 2017 legte ein Ausschuss

Repräsentationsbasis	Anzahl der Peers
ex-officio	25
ernannt	682
aus dem Kreis der Erblords	91

Quelle: Website des britischen Parlaments, <http://www.parliament.uk/directories/mps-lords-and-offices/lords/composition-of-the-lords> (Abruf am 15. September 2017).

geleitet vom Lord Speaker des Oberhauses<sup>23</sup> einen Bericht vor, der Vorschläge entwickelte, die Zahl der Peers dauerhaft von 800 auf 600 zu reduzieren – bisher ohne Konsequenzen. Der Reformstau bleibt erhalten. *Meg Russell* kommt deshalb zu dem Schluss: „The whole history of Lords reform tells us that it is seemingly small and incremental changes that succeed, while ambitious large-scale reform packages always fail.“<sup>24</sup>

#### 4. Die Reformresistenz Zweiter Kammern

*Suzanne S. Schüttemeyer* und ich kamen in dem eingangs erwähnten ZParl-Aufsatz zu dem Ergebnis, dass es gute Gründe für eine Rolle Zweiter Kammern in westlichen Demokratien gebe. Machtteilung, Gesetzesverbesserung, die Beruhigung von Kontroversen durch Verfahren oder die Repräsentation regionaler Interessen, um nur einige Argumente zu nennen, sprechen für Zweite Kammern. Dennoch gibt es immer wieder politische Initiativen, wie an den vier Beispielen gezeigt, die Zweiten Kammern zu reformieren oder gar abzuschaffen. Zwar ist der Wunsch nach einer demokratischen Legitimation Zweiter Kammern naheliegend (wenngleich dies eine Reihe von Fragen aufwirft, wie eine parteipolitische Verdopplung des Wählerwillens durch Zweite Kammern vermieden werden kann), doch zeigt sich in der Praxis, dass es nirgends eine Volksbewegung gibt, um das demokratische Bestellungsprinzip für Zweite Kammern durchzusetzen. Dies ist umso erstaunlicher als in allen hier untersuchten Ländern die Parteivertreter bereit wären, einem solchen Reformwunsch nachzukommen (auch wenn die Details noch unklar sind). In Irland und Italien war es das Volk, das eine Abschaffung der „alten“ Zweiten Kammer verhinderte, in Kanada blockierten Richter eine grundlegende Reform und in Großbritannien die Uneinigkeit der Parteien über die Gestalt des neuen Oberhauses. Keine der parteipolitischen Stellungnahmen zur Zweiten Kammer schadete einer Partei. Zweite Kammern können sich auch unter der Wahrnehmungsschwelle des demokratischen Meinungsstreits gut einrichten. Referenden wurden in Irland und Italien, wie dies häufig geschieht, auch dazu genutzt, die Regierung für themenfremde Inhalte „abzustrafen“. Für Zweite Kammern ist der Status quo wohl leichter zu erhalten als das neue Ufer der Parlamentsreform zu erreichen.

<sup>23</sup> Lord Speaker, Report of the Lord Speaker's committee on the size of the House, London 2017. *David Beamish*, The Report of the Lord Speaker's Committee on the Size of the House of Lords, in: The Political Quarterly 89. Jg. (2018), H. 1, S. 139 – 143.

<sup>24</sup> *Meg Russell*, The Contemporary House of Lords, Oxford 2013, S. 281.