

Drängendste Herausforderungen stellen die chronische Wirtschaftskrise sowie die zunehmende Zahl an Flüchtlingen dar. Das politische Hindernis bei der Bewältigung dieser Herausforderungen in der jetzigen Koalition sind die Rechtspopulisten. Wie können *Timo Soi-ni* und seine Partei die Balance halten zwischen einer vertrauensvollen Mitarbeit in der Koalition einerseits und einer rigorosen Programmatik in Fragen der Migrations-, Integrations- und Europapolitik andererseits? Und wie reagieren die anderen Parteien des Bündnisses auf die jeweiligen Entscheidungen der PS?

Die Geschichte der finnischen Demokratie ist durch zahlreiche und zum Teil heftige Konflikte geprägt. Erst seit den 1980er Jahren entwickelte sich eine konsensorientierte und sozialpartnerschaftliche Verhandlungsdemokratie⁵⁸; und erst seit den 1980er Jahren konnten die Koalitionsregierungen auch mehrheitlich eine Wahlperiode – wenn auch mit kleinen Abspaltungen – überdauern. Insofern stehen die Überlebenschancen der neuen Koalition nicht unbedingt schlecht. Allerdings erodieren die konsensorientierten Quellen der finnischen Verhandlungsdemokratie zusehends. Insbesondere die Flüchtlingsproblematik befeuert die zentrifugalen Kräfte der Mitte-Rechts-Koalition und macht die rechtspopulistische Finnen-Partei zur größten Herausforderung für den Parteienwettbewerb und den Fortbestand der Verhandlungsdemokratie in Finnland.

58 Vgl. *Sven Jochem*, a.a.O. (Fn. 1) sowie *Lauri Karvonen*, a.a.O. (Fn. 1).

Irresponsible Government? Der australische Senat als institutionelle Singularität im Zeitalter parteipolitischer Fragmentierung*

Florian Gawehtns

Zweite Kammern gelten als „contested institutions“¹, deren Existenz einem steten Rechtfertigungzwang unterliegt.² Ungeachtet der Tatsache, dass es zuletzt nach einem jahrzehntelangen Trend hin zu unikameralen Parlamenten³ zu einem „strange revival of bicameralism“ gekommen ist, sind Zweite Kammern in Europa weiterhin die Ausnahme.

- * Der Beitrag basiert auf der Masterarbeit des Verfassers, die an der Philosophischen Fakultät I der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg vorgelegt wurde.
- 1 *Anthony Mughan / Samuel C. Patterson*, Senates: A Comparative Perspective, in: *dies.* (Hrsg.), *Senates – Bicameralism in the Contemporary World*, Columbus 1999, S. 333 – 349, S. 338.
- 2 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; zu institutionellen Alternativen vgl. *Steffen Ganghof*, Equality-Based Comparison: How to Justify Democratic Institutions in the Real World, in: *Politics*, 33. Jg. (2013), H. 2, S. 101 – 111, S. 108 ff.
- 3 Neuseeland, Dänemark und Schweden haben ihre Zweiten Kammern im Laufe des 20. Jahrhunderts abgeschafft; außerdem Burkina Faso, Island, Kirgistan, Kroatien, Malawi, Nepal, Peru, Serbien, Taiwan und Tschad. Bei diesen Ländern handelt es sich um unitarische Staaten. Ein föderal organisierter Staat, der seine Zweite Kammer 1999 aufgelöst hat, ist Venezuela. Vgl. *Christoph M. Haas*, Sein oder nicht sein: Bikameralismus und die Funktion Zweiter Kammern, in: *Gisela Riescher / Sabine Ruf / Christoph M. Haas* (Hrsg.), *Zweite Kammern*, München 2010, S. 3 – 21. S. 17.

meralism⁴ kam, führt insbesondere ihr Dasein in Mehrheitsdemokratien zu einem konstanten Spannungsverhältnis zwischen machtpolitischen Konzentrations- und Dispersionseffekten. Australien ist nahezu das einzige dem Westminster-Modell gefolgte Land, dessen Zweite Kammer nicht dauerhafter Gegenstand von Reformdebatten oder Abschaffungsbestrebungen geworden ist. Während in Großbritannien und Kanada⁵ seit Jahrzehnten über die zu erfüllende Rolle einer Zweiten Kammer debattiert wird, kann Neuseeland mit der Auflösung seines Legislative Council in den 1950er Jahren den Befürwortern einer solch radikalen Maßnahme als Beispiel dienen.⁶ Der australische Bund hat jedoch eine direkt gewählte Zweite Kammer mit den institutionellen Grundlagen einer Westminster-Demokratie verbunden, so dass ein einzigartiger Hybrid entstanden ist – aufgrund der bundesstaatlichen Elemente Washingtons oft als „Washminster“-System⁷ apostrophiert. Dieser Regierungstypus verbindet ein parlamentarisches Regierungssystem samt Mehrheitswahlrecht mit einer starken föderalen Zweiten Kammer unter Verwendung eines Verhältniswahlrechts. Die Einordnung Australiens als Westminster-Demokratie wird daher in vergleichenden Untersuchungen immer wieder in Frage gestellt, da es sich nicht mehr um „simple majority rule“⁸ handele. Neben der vielbeachteten Evolution des britischen Regierungssystems, wo die Stärkung eher konsensdemokratischer Arrangements durch Europäisierung, Devolution oder die Reform des House of Lords die Verfassungspraxis nachhaltig verändert haben⁹, lohnt sich also ein Blick nach „Down Under“.

Die besondere Stellung des Senats im politischen System Australiens ist nicht nur für die Zukunft der Westminster-Demokratien und damit für die Parlamentarismusforschung bedeutsam, sondern eröffnet angesichts der fortwährenden Debatte um die dysfunktionale Ausgestaltung des europäischen Emissionshandels lehrreiche Einblicke in die institutionellen Determinanten klimapolitischer Richtungentscheidungen abseits der europäischen Diskussion. Zunächst werden daher die Grundlagen des australischen Regierungssystems

4 John Coakley, The Strange Revival of Bicameralism, in: *Journal of Legislative Studies*, 20. Jg. (2014), H. 4, S. 542 – 572.

5 Die Zukunft des kanadischen Senats, dessen Legitimationsdefizit in Verbindung mit Skandalen um seine Mitglieder seit Jahren zu öffentlicher Kritik führt, war abermals Gegenstand des Wahlkampfes für die Unterhauswahlen am 19. Oktober 2015, siehe Joanna Smith, What to Do about the Senate?, in: *The Toronto Star* vom 9. September 2015, <http://www.thestar.com/news/canada/2015/09/09/what-to-do-about-the-senate.html> (Abruf am 23. September 2015).

6 Vgl. Roland Sturm, Zweite Kammern in Westminstermodellen – Ein Konstruktionsfehler?, in: André Kaiser (Hrsg.), *Regieren in Westminster-Demokratien*, Baden-Baden 2000, S. 49 – 58, S. 49.

7 Vgl. Elaine Thompson, The ‚Washminster‘ Mutation, in: *Patrick Weller / Dean Jaensch* (Hrsg.), *Responsible Government in Australia*, Melbourne 1980, S. 32 – 40.

8 Anthony McGann / Michael Latner, The Calculus of Consensus Democracy: Rethinking Patterns of Democracy without Veto Players, in: *Comparative Political Studies*, 46. Jg. (2013), H. 7, S. 823 – 850, S. 828.

9 Vgl. Stephan Bröchler, „New Westminster-Modell“ – Großbritannien: eine Demokratie (fast) mit Gewaltenteilung?, in: Sabine Kropp / Hans-Joachim Lauth (Hrsg.), *Gewaltenteilung und Demokratie: Konzepte und Probleme der „horizontal accountability“ im interregionalen Vergleich*, Baden-Baden 2007, S. 141 – 167, S. 141 f. Außerdem Roland Sturm, *Regieren in Großbritannien*. Die aktuelle Debatte zum Verständnis des Westminster-Modells, in: ZParl, 37. Jg. (2006), H. 4, S. 795 – 811 sowie aktuell Oonagh Gay / Petra Schleiter / Valerie Belu, The Coalition and the Decline of Majoritarianism in the UK, in: *The Political Quarterly*, 86. Jg. (2015), H. 1, S. 118 – 124.

erläutert, insbesondere bezüglich seiner hybriden Charakteristik zwischen Mehrheits- und Konsensdemokratie. Anschließend kann der Senat als Verkörperung dieser „Hybridisierung“ in seiner Zusammensetzung, seiner Mitwirkung an der Gesetzgebung und seiner Bedeutung für die Funktionslogik des Regierungssystems insgesamt beleuchtet werden. Anhand einer relativ jungen politischen Konfliktlinie Australiens, der Klimapolitik, werden daran anknüpfend die praktischen Auswirkungen dieser institutionellen Konstruktion auf die mehrheitsdemokratischen Arrangements in Australien erörtert. Die Eignung dieses Politikfelds ergibt sich zum einen aus seiner spezifisch australischen Ausprägung bei gleichzeitiger Übertragbarkeit auf ähnlich gelagerte Diskurse in anderen westlichen Demokratien, sowie zum anderen aus seiner hohen parteipolitischen Polarisierung und der daraus folgenden Relevanz hinsichtlich der Rolle von kleinen Parteien und unabhängigen Parlamentariern im australischen Regierungssystem.

1. Grundlagen des Regieren im „Washminster“-System

Das britische Erbe Australiens spiegelt sich – wie in vielen anderen Staaten des britischen Kolonialreichs – nicht zuletzt in den politischen Institutionen des Landes wider. Die von den Verfassungskonventen der Jahre 1891 und 1897/98 ausgearbeitete Verfassung für das Commonwealth of Australia wurde formal durch ein Gesetz des britischen Parlaments in Kraft gesetzt, zuvor jedoch plebisitär von allen sechs Kolonien angenommen. Das Westminster-System stand für das parlamentarische Regierungssystem Pate, während bundesstaatliche Elemente vor allem aus den USA übernommen wurden.¹⁰ Konsequenterweise legten sich die Constitutional Conventions auf ein Zweikammersystem als zukünftige Parlamentsform fest, dass der Bedeutung der Gliedstaaten Rechnung tragen sollte. Die Kompetenzordnung zwischen New South Wales, Victoria, Queensland, Western Australia, South Australia und Tasmania sowie den Territorien Northern Territory und Australian Capital Territory einerseits und dem Bund andererseits ist dual organisiert, das heißt die Zuständigkeiten sind weitgehend getrennt. Bei Konfliktfällen gilt, dass Bundesrecht Vorrang hat.¹¹ Anders als die US-Verfassung sieht die australische Verfassung zwar keinen Grundrechtskatalog vor, aber ein Verfassungsgericht, den High Court, der jedoch Berufungsgericht für jede Rechtsangelegenheit sein kann, nicht nur für Verfassungsfragen.¹²

Die Rolle des Staatsoberhaupts fällt in der Verfassungspraxis dem Stellvertreter der Queen, dem Generalgouverneur, zu. Er spielt jedoch, abgesehen von einigen Reservefunktionen (zum Beispiel im Fall einer „double dissolution“, siehe Kapitel 2.3.), keine politisch bedeutende Rolle. Das Parlament besteht formal aus der Krone (das heißt dem Generalgouverneur als deren Repräsentant), dem Senat als „Oberhaus“ und dem Repräsentantenhaus als „Unterhaus“. Obwohl das nach Mehrheitswahlrecht („alternative vote“) gewählte House

10 Vgl. Helen Nelson, Verfassungsanomalien in föderalen Mehrheitsdemokratien: Der australische Fall, in: André Kaiser (Hrsg.), *Regieren in Westminster-Demokratien*, Baden-Baden 2000, S. 121 – 142, S. 439.

11 Vgl. Cheryl Saunders, Der australische Bundesstaat, in: *Jahrbuch des Föderalismus*, Baden-Baden 2002, S. 439 – 449, S. 441.

12 Vgl. Heribert Dieter, Das politische System des australischen Bundes, in: Bettina Biedermann / ders. (Hrsg.), *Länderbericht Australien*, Bonn 2012, S. 127 – 161, S. 128.

of Representatives vom Namen her an sein US-amerikanisches Pendant erinnert, steht es in seinen Strukturmerkmalen klar in der Tradition des britischen House of Commons: Oppositions- und Mehrheitsfraktion stehen sich nicht nur politisch, sondern auch physisch gegenüber, Reden von Kollegen der eigenen Partei werden lautstark unterstützt und öffentlichkeitswirksam in Szene gesetzt, die Stimmung ist konfrontativ, parlamentarische Ämter folgen in ihren Bezeichnungen der britischen Tradition, die Regierungsmehrheit kontrolliert den Gesetzgebungsprozess, und das Abstimmungsverhalten ist sehr geschlossen.¹³ Trotz der weitgehenden Hoheit der Exekutive und ihrer Mehrheit im parlamentarischen Betrieb befinden sich australische Premierminister in einer schwächeren (innerparteilichen) Position als ihre britischen oder kanadischen Kollegen. Zuletzt musste dies Premierminister *Tony Abbott* erfahren, der im September 2015 eine innerparteiliche Kampfabstimmung um den Parteivorsitz der Liberal Party of Australia verlor und qua Einheit von Partei- und Staatsamt auch seinen Posten als Premierminister räumen musste. Zuvor hatte dieses Schicksal bereits *Kevin Rudd* von der Australian Labor Party erlitten, der innerhalb seiner ersten Wahlperiode als Premier durch seine Stellvertreterin *Julia Gillard* abgelöst wurde.¹⁴

Koalitionen sind, anders als zum Beispiel in Kanada, in Australien nicht gänzlich unüblich. Die Australian Labor Party stellt vor allem Alleinregierungen, während sich die National Party und die größere Liberal Party auf Bundesebene in einer Art „Dauerkoalition“ befinden, da sie stets Fraktionsgemeinschaften bilden (meist nur „the Coalition“ genannt).¹⁵ Anders als zum Beispiel in Kanada, wo das Parteiensystem zwischen Bundes- und Provinzebene stark ausdifferenziert und von wenigen Berührungspunkten gekennzeichnet ist, verfügt das relativ homogene australische Parteiensystem über eine hohe vertikale Integrationsfähigkeit. Programmatische Übereinstimmungen und personelle Kooperation sind durch föderalisierte Parteistrukturen in Australien weitaus eher als in Kanada möglich.¹⁶ Im Unterschied zu vielen anderen westlichen Industriestaaten hat in Australien die Wählervolatilität in den letzten Jahrzehnten weniger zugenommen, wenngleich unter jüngeren Australiern mit einer eher postmaterialistischen Wertorientierung die Attraktivität kleiner Parteien besonders hoch ist.¹⁷ Die beiden größten Parteien, die Australian Labor Party und die Libe-

13 Zur kritischen Diskussion der vermeintlichen „Knechtschaft“ des Parlaments in Westminster-Demokratien vgl. für den britischen Fall *Meg Russell / Daniel Gover / Kristina Wollter*, Does the Executive Dominate the Westminster Legislative Process?: Six Reasons for Doubt, in: Parliamentary Affairs, 68. Jg. (2015), bisher nur online verfügbar, S. 1 – 23, <http://pa.oxfordjournals.org/content/early/2015/04/01/pa.gsv002.abstract> (Abruf am 23. September 2015).

14 Vgl. *Heidi Grüber*, Ein Coup in Australien, in: NZZ vom 15. September 2015, S. 5. Dass amtierende Premierminister innerparteilich herausgefordert werden, ist keineswegs eine Seltenheit. Es gibt Beispiele dafür, dass mehrere Anläufe von Herausforderern aus der eigenen Partei nötig sind, ehe sie Erfolg haben. Vgl. *Fredrik Bynander / Paul 't Hart*, The Politics of Party Leader Survival and Succession: Australia in Comparative Perspective, in: Australian Journal of Political Science, 42. Jg. (2007), H. 1, S. 47 – 72.

15 Vgl. *Patrick Weller / Jenny Fleming*, The Commonwealth, in: *Jeremy Moon / Campbell Sharman* (Hrsg.), Australian Politics and Government – The Commonwealth, the States and the Territories, Edinburgh 2003, S. 12 – 40.

16 Vgl. *André Kaiser*, Parliamentary Opposition in Westminster Democracies: Britain, Canada, Australia and New Zealand, in: Journal of Legislative Studies, 14. Jg. (2008), H. 2, S. 20 – 45. S. 36.

17 Vgl. *Aaron Martin / Juliet Pietsch*, Future Shock or Future Stability? Generational Change and the Australian Party System, in: Australian Journal of Politics and History, 59. Jg. (2013), H. 2, S. 212 – 221, S. 219 f.

ral Party, konnten trotz abnehmender Stimmenanteile ihren Sitzanteil weitgehend stabil halten, da aufgrund der Präferenzstimmgebung im Wahlsystem auch Wähler kleinerer Parteien ihre Zweit- oder Drittpräferenz auf ideologisch nahe stehende Kandidaten der großen Parteien verteilen.¹⁸

2. Verfassungsintention und -wirklichkeit: vom „states house“ zur „opposition chamber“?

Zwar war der Senat nicht die erste direkt vom Volk gewählte Zweite Kammer der Welt, doch die Tatsache, dass er noch vor dem US-Senat, der bekanntermaßen als institutionelle Vorlage diente, direkt gewählt wurde, verdeutlicht den Innovationswillen der Gründeräder der australischen Föderation.¹⁹ Insofern ist es bemerkenswert, dass der australische Bikameralismus mit seinen vermeintlich inkompatiblen Elementen Responsible Government, also der Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament und der Wählerschaft, und starker föderaler Zweiter Kammer in der Parlamentarismusforschung eher stiefmütterlich rezipiert worden ist.

Der US-amerikanische Senat hat die territoriale Repräsentation zum primären Funktionsargument Zweiter Kammern werden lassen. Fast ebenso wirkmächtig wurde jedoch der machtbegrenzende Aspekt bikameraler Arrangements.²⁰ Die Funktionsbestimmungen Zweiter Kammern finden sich heute vor allem in der Trias aus Repräsentations- (Regionalvertretung oder Minderheitenschutz), Kontroll- (Gewaltenteilung) und Gesetzgebungsfunction („chambre de réflexion“, „sober second thought“) wieder.²¹ Passend zur föderalen Repräsentationsfunktion entsendet in Australien jeder Bundesstaat zwölf Senatoren mit einer sechsjährigen Amtszeit, während die beiden Territorien lediglich je zwei Senatoren entsenden, deren Amtszeit drei Jahre beträgt. Der Senat hat also 76 Mitglieder, von denen sich die Hälfte alle drei Jahre zur Wahl stellt. Die vier Senatoren der beiden Territorien werden hingegen alle drei Jahre neu gewählt. In der Ersten Kammer, dem House of Representatives, sitzen 150 nach Mehrheitswahl mit Präferenzrangfolge bestimmte Abgeordnete, wobei jeder Bundesstaat mindestens fünf Parlamentarier stellen muss. Obwohl die Verfassung keine Aussage zum Zweck des Senats trifft, wird seine Rolle mittlerweile weniger als Vertretung der Bundesstaaten gesehen, sondern als „house of review“, dessen Hauptaufgabe die nochmalige Überprüfung und Beratung der meist im Repräsentantenhaus („house of government“) initiierten Gesetzgebung ist.²² Nicht nur die Gesetzgebungsarbeit der Exekutive, sondern auch deren Umsetzung durch nachgeordnete Behörden ist Gegenstand der

18 Vgl. Patrick Weller / Jenny Fleming, a.a.O. (Fn. 15), S. 29.

19 Erst 1913 sorgte der 17. Verfassungszusatz für die unmittelbare demokratische Legitimation der Senatoren in den USA. Vgl. Sven Leunig, Fazit: Zweite Kammern in föderalen Systemen, in: Sven Leunig (Hrsg.), Handbuch föderale Zweite Kammern, Opladen 2009, S. 285 – 312, S. 286.

20 Obwohl der Zusammenhang zwischen Föderalismus und Bevölkerungsgröße einerseits und Bikameralismus andererseits unbestreitbar ist, ist die Korrelation zwischen einem präsidentiellen Regierungssystem und einer starken Zweiten Kammer stärker ausgeprägt als zwischen Föderalismus und Bikameralismus. Vgl. Steffen Kailitz, Zwei Seiten der gleichen Medaille? Über den theoretischen und den empirischen Zusammenhang zwischen der Regierungsform und der Ausgestaltung von Zweikammersystemen, in: ZParl, 39. Jg. (2008), H. 2, S. 387 – 414.

21 Vgl. Meg Russell, What are Second Chambers for?, in: Parliamentary Affairs, 54. Jg. (2001), H. 3, S. 442 – 458.

22 Vgl. Heribert Dieter, a.a.O. (Fn. 12), S. 130 f.

Überprüfung und Kontrolle (scrutiny, accountability, oversight) durch die Zweite Kammer.²³ In der Praxis kann sich die Regierung wegen der in der Regel fehlenden eigenen Mehrheit im Senat nie sicher sein, dass ihre Vorhaben verabschiedet werden.²⁴

Die britische Praxis eines schwachen Oberhauses spielte in der Verfassungsdiskussion Australiens um 1900 keine große Rolle, auch weil der kanadische Senat, der dem House of Lords am Nächsten kam, zum damaligen Zeitpunkt bereits als eher unglückliche institutionelle Konstruktion galt, während man den US-Senat als erfolgreichen Vertreter der Interessen der Gliedstaaten wahrnahm. Folglich machten die Kolonien ihre Zustimmung zur Gründung der Föderation von einer Zweiten Kammer abhängig, in der ihre Interessen gleichmäßig (equal representation) und wirkungsvoll (veto power) vertreten würden.²⁵ Dem Westminster-System wurde damit eine institutionelle Modifikation zuteil, die ohne Übertreibung als einmalig gelten kann, denn immerhin rüttelte ein in seiner Legitimität der Ersten Kammer gleichgestelltes Haus an den Grundfesten britischer Verfassungspraxis: „Ein Oberhaus, dass eine machtpolitisch und legitimatorisch relevante Funktion wahrnehmen wollte, würde die Essenz des Westminstersystems, nämlich die Idee der institutionellen Machtkonzentration in Frage stellen.“²⁶ Aus diesem Grund sollte eine dauerhafte Wettbewerbssituation zwischen beiden Kammern vermieden werden, vielmehr war ein komplementäres Verhältnis Ziel der Verfassungsgründer.²⁷ Da der Senat jedoch in eine legitimatorische Konkurrenzsituation zum House of Representatives trat, war die Zukunft dieser Konstruktion ungewiss. Für Westminster-Demokratien, in denen Machtkonzentration und die Zurechenbarkeit politischer Verantwortung zu zentralen Prinzipien demokratischen Regierens erhoben werden, wird durch bikamerale Arrangements das Prinzip der Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament tendenziell untergraben.²⁸ Die Suprematie Erster Kammern bei gleichzeitiger politischer Zurückhaltung der Zweiten Kammern basiert traditionell vor allem auf der Tatsache, dass die Regierung allein aus dem Unterhaus hervorgeht und daher diesem allein verantwortlich ist; hinzu kommt, dass die demokratische Legitimation der Zweiten Kammern meist hinter ihren direkt gewählten Verwandten zurückbleibt.²⁹ Die aus ihrer Genese hervorgegangene Eigenschaft Zweiter

23 Seine Funktion als „house of review“ verhindert jedoch nicht, dass sich etwa ein Viertel bis ein Drittel der Mitglieder des Kabinetts aus dem Senat rekrutiert. Vgl. *Bruce Stone*, Opposition in Parliamentary Democracies: A Framework for Comparison, in: *Australasian Parliamentary Review*, 29. Jg. (2014), H. 1, S. 19 – 31, S. 27.

24 Vgl. *John Uhr*, Explicating the Australian Senate, in: *Journal of Legislative Studies*, 8. Jg. (2002), H. 3, S. 3 – 26, S. 4.

25 Vgl. *Jonathan Buhl*, Der australische Senat: „The Watchdog“, in: *Sven Leunig* (Hrsg.), Handbuch föderale Zweite Kammern, Opladen 2009, S. 42 – 51, S. 42.

26 *Roland Sturm*, a.a.O. (Fn. 6), S. 52.

27 Vgl. *John Uhr*, Generating Divided Government: The Australian Senate, in: *Samuel C. Patterson / Anthony Mughan* (Hrsg.), Senates – Bicameralism in the Contemporary World, Columbus 1999, S. 93 – 119, S. 104.

28 Zur kritischen Nachfrage nach Föderalismus und Mehrheitsentscheid vgl. *Christoph Möllers*, Der parlamentarische Bundesstaat – Das vergessene Spannungsverhältnis von Parlament, Demokratie und Bundesstaat, in: *Josef Auhuber* u.a. (Hrsg.), Föderalismus – Auflösung oder Zukunft der Staatlichkeit?, Stuttgart 1997, S. 81 – 111.

29 Vgl. *Joachim Amm*, Der unreformierte Senat Kanadas im Spiegel seiner instrumentellen Funktions- und institutionellen Mechanismen, in: *Werner J. Patzelt* (Hrsg.), Parlamente und ihre Funktionen. Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich, Wiesbaden 2003, S. 273 – 347, S. 278.

Kammern als „(...) institutionalisierte Kompromisse zwischen alten und neuen Legitimitätsüberzeugungen“³⁰, ist ein Hindernis dafür, dass sie in parlamentarisch und/oder unifarisch verfassten Staaten als gleichberechtigte Partner Erster Kammern gesehen werden. Nachrangige Legitimation oder nachgeordnete politische Kompetenzen sind daher meist die logische Folge.³¹ Die ungeschriebene Salisbury Convention sorgte in Großbritannien bereits seit dem 19. Jahrhundert dafür, dass Vorhaben einer Regierung, die zuvor Gegenstand im Wahlkampf waren, nicht vom Oberhaus blockiert wurden. Die Krise von 1910, in der diese Konvention verletzt wurde, war dann auch ursächlich für den Entzug des absoluten Vetorechts des House of Lords im Jahr 1911.³²

Im Unterschied zum US-Senat hat Australiens „Oberhaus“ weniger eindeutig abgegrenzte eigene Aufgaben (Verträge ratifizieren, Nominierungen bestätigen usw.), sondern teilt sich seinen politischen Einfluss – abgesehen von der Regierungsbildung – weitgehend mit dem House of Representatives.³³ Anders als intendiert hat sich der Senat jedoch, so wird häufig konstatiert, durch seine Zusammensetzung weg von einem „states house“ hin zu einem „opposition party house“³⁴ entwickelt.

2.1. Zusammensetzung des Senats

Wie bereits erwähnt, wird die Hälfte aller 76 Senatoren alle drei Jahre gleichzeitig mit der gesamten Mitgliedschaft des Repräsentantenhauses gewählt. Seit 1948 erfolgt dies mittels Präferenzstimmgebung nach „single transferable vote“ („übertragbare Einzelstimmgebung“). Dies wird oft als die „britische Variante“ eines Verhältniswahlrechts bezeichnet, da es auf nationalstaatlicher Ebene in Irland und Malta sowie auf bundesstaatlicher Ebene auch in den ehemaligen Kolonien Indien, Südafrika und Pakistan angewandt wird.³⁵ Es begünstigt eine parlamentarische Sitzverteilung proportional zur Wählerpräferenz, ohne dem Elektorat die Möglichkeit der Personenauswahl zu nehmen.³⁶ Kleine Parteien und unabhängige Kandidaten werden durch die Funktionsweise des Wahlsystems begünstigt,

³⁰ Suzanne S. Schüttemeyer / Roland Sturm, a.a.O. (Fn. 2), S. 517.

³¹ Neben den verfassungsrechtlichen Kompetenzen und einer von der Ersten Kammer verschiedenen Zusammensetzung gilt insbesondere die demokratische Legitimität der Zweiten Kammer als Schlüsselfaktor für ihre Stellung im politischen System eines Landes, vgl. Meg Russell, a.a.O. (Fn. 21), S. 455. Doch auch schwach legitimierte und in ihren politischen Mitbestimmungsrechten stark eingeschränkte Zweite Kammern können der Abschaffung entgehen, wie das Referendum im Oktober 2013 zur Zukunft des irischen Senats verdeutlicht.

³² Vgl. Thomas Krumm / Thomas Noetzel, Das Regierungssystem Großbritanniens, München 2006, S. 37.

³³ Vgl. John Uhr, a.a.O. (Fn. 24), S. 11.

³⁴ Ronald Watts, Bicameralism in Federal Parliamentary Systems, in: Serge Joyal (Hrsg.), Protecting Canadian Democracy: The Senate you Never Knew, Montreal 2003, S. 67 – 104, S. 72.

³⁵ Vgl. Michael Gallagher, Ireland – The Discret Charm of PR-STV, in: Michael Gallagher / Paul Mitchell (Hrsg.), The Politics of Electoral Systems, Oxford 2005, S. 511 – 535, S. 511.

³⁶ Da jedoch die Möglichkeit der Präferenzverteilung die Kenntnis des Wählers über die Kandidaten voraussetzt, gibt es seit 1983 die Möglichkeit, für ein so genanntes „party ticket“ zu votieren, also eine von der präferierten Partei vorgeschlagene Reihenfolge von Kandidaten, im Sinne einer geschlossenen Liste. Fast neun von zehn Wählern nutzen dies. Vgl. David M. Farrell / Ian Mc Allister, Australia: The Alternative Vote in an Compliant Political Culture, in: Michael Gallagher / Paul Mitchell (Hrsg.), The Politics of Electoral Systems, Oxford 2005, S. 79 – 98, S. 93.

was oft als Ausgleich für die Disproportionalitäten der Ersten Kammer gerechtfertigt wird.³⁷ Da politische Parteien in Australien selten auf einen Stimmenanteil kommen, der ihnen absolute Mehrheiten nach Verhältniswahl ermöglicht, verfügt meist keine Partei über eine eindeutige Mehrheit in Australiens „Oberhaus“. Gegenläufige Mehrheiten in beiden Kammern sind die Regel. In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, als Australiens Zweite Kammer nach Mehrheitswahlrecht gewählt wurde, waren gegenläufige Mehrheitskonstellationen die Ausnahme.³⁸ Erst mit der Einführung der Verhältniswahl 1949 begann eine Entwicklung, die den Senat zu jener Kammer machte, die er heute ist.³⁹ In den letzten drei Jahrzehnten hatte keine australische Regierung – abgesehen von der *John Howard*s zwischen 2005 und 2007 – eine Mehrheit im Senat.⁴⁰ In der australischen Öffentlichkeit ist diese Variante des „divided government“ jedoch nicht Gegenstand von Kritik, sondern wird weitgehend akzeptiert und – so lassen Umfragen vermuten – sogar als wünschenswert empfunden.⁴¹ Während die Doktrin der „Parlamentssouveränität“ in Großbritannien durch Devolution und Europäisierung in der Verfassungspraxis zunehmend anachronistisch wirkt, war sie in Australien nie Teil der Verfassungstheorie: Der High Court und die bundesstaatliche Ordnung beschränkten das australische Parlament seit seiner Genese.⁴²

Auch die Official Opposition (ein formaler Status der in Westminster-Demokratien automatisch der größten, nicht an der Regierung beteiligten Fraktion zufällt) hat meist keine absolute Mehrheit im australischen Senat. Dies wiederum hat zur Folge, dass den „cross-benchers“, also kleinen Parteien und unabhängigen Kandidaten, die Rolle des strategisch wichtigen Mehrheitsbeschaffers zukommt, wie Tabelle 1 verdeutlicht.

Da die Australian Labor Party in urbanen Gebieten mit höherer Bevölkerungsdichte mehr Stimmen gewinnt als in ländlichen Gebieten, letztere jedoch im Senat aufgrund der gleichen Anzahl von Senatoren pro Bundesstaat überrepräsentiert sind, hat die Koalition aus Liberal und National Party in der Regel eine bessere Ausgangsposition, um eine Mehrheit im Senat zu erlangen.⁴³ Kleine Parteien werden durch die Verhältniswahl zum Zünglein an der Waage; ob Gesetzesvorhaben der Regierung verabschiedet werden können, unterliegt ständiger Unsicherheit.⁴⁴ Begünstigend für diese Konstellation wirkt, dass australi-

³⁷ Konsequenterweise ist der Anteil der Wähler, die bei Senatswahlen kleineren Parteien ihre Stimme geben höher, als bei Wahlen zur Ersten Kammer, bei denen nur geringe Chancen bestehen, den Wahlkreis gegen beide große Parteien zu gewinnen. Vgl. *Scott Brenton*, State-based Representation and National Policymaking: The Evolution of the Australian Senate and the Federation, in: *Journal of Legislative Studies*, 21. Jg. (2015), H. 2, S. 270 – 280, S. 270.

³⁸ Vgl. *Christoph M. Haas*, Australiens Senat im „Washminster“-System, in: *Gisela Riescher / Sabine Ruf / Christoph M. Haas* (Hrsg.), Zweite Kammern, München 2010, S. 77 – 96, S. 81.

³⁹ Da das Wahlsystem bereits jeden Staat als Einzelwahlkreis betrachtete und ähnlich wie beim „Electoral College“ zur US-Präsidentenwahl alle Sitze eines Staates der siegreichen Mehrheit zufließen, kamen sehr große Mehrheiten zustande. Vgl. *Patrick Weller / Jenny Fleming*, a.a.O. (Fn. 15), S. 30.

⁴⁰ Vgl. *John Uhr*, The Australian Model Senate, in: *Canadian Parliamentary Review*, 32. Jg. (2009), H. 1, S. 26 – 32, S. 27.

⁴¹ Vgl. *Meg Russell*, Rethinking Bicameral Strength: A Three-Dimensional Approach, in: *Journal of Legislative Studies*, 19. Jg. (2013), H. 3, S. 370 – 391, S. 384.

⁴² Vgl. *Patrick Weller*, Parliamentary Democracy in Australia, in: *Parliamentary Affairs*, 57. Jg. (2004), H. 3, S. 630 – 645, S. 631.

⁴³ Vgl. *Christoph M. Haas*, a.a.O. (Fn. 38), S. 85.

⁴⁴ Vgl. *John Uhr*, a.a.O. (Fn. 27), S. 94.

Tabelle 1: Sitzverteilung im australischen Senat

Partei	1999 bis 2002	2002 bis 2005	2005 bis 2008	2008 bis 2011	2011 bis 2014	2014 bis 2017
„The Coalition“	35	35	39	37	34	33
Australian Labor Party	29	29	28	32	31	25
Australian Greens	1	2	4	5	9	10
Australian Democrats	9	8	4	0	0	0
Diverse Kleinstparteien	1	1	1	1	1	4
Unabhängige Senatoren	1	1	0	1	1	4
Total	76	76	76	76	76	76
Mehrheit für die Regierung?	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein

„The Coalition“ steht für die Fraktionsgemeinschaft aus Liberal Party, National Party, Liberal National Party of Queensland und Country Liberal Party.

Quelle: Eigene Darstellung (Stand Januar 2016). Parliament of Australia, Senate Composition, http://www.aph.gov.au/Senators_and_Members/Senators/Senate_composition (Abruf am 12. August 2015) sowie Australian Electoral Commission, Federal Elections, http://www.aec.gov.au/Elections/Federal_Elections/ (Abruf am 27. Januar 2016)

lische Parteien zwar dezentral organisiert sind, jedoch ein ausgesprochen national orientiertes Profil aufweisen.⁴⁵ Bis Juli 2014 hatten die Australian Labor Party und die Australian Greens eine Mehrheit im Senat, anschließend traten die im Herbst 2013 gewählten Senatoren ihr Amt an. Die Amtseinführung australischer Senatoren erfolgt im Vergleich zum Repräsentantenhaus zeitlich verzögert, da ihre Amtszeit erst zum 1. Juli beginnt. Seit Juli 2014 fällt also den weder zur Regierungsseite noch zur Opposition gehörenden Kleinstparteien⁴⁶ und unabhängigen Kandidaten fast ein Viertel der Sitze des Senats zu. Die Unsicherheit für die Regierung, ob ein Gesetzentwurf eine Mehrheit findet, steigt unter den Bedingungen parteipolitischer Fragmentierung und programmatischer Volatilität nochmals an. Es gilt also mehr denn je: „From the perspective of executive government, the Senate is an unpredictable institution with changing party coalitions that vary from issue to issue.“⁴⁷

Obwohl also kleinen Parteien eine entscheidende Rolle bei der Mehrheitsfindung zukommt, war der Senat ursprünglich als Vertretung der Bundesstaaten gedacht. Die bevölkerungsreichen Staaten New South Wales, Victoria und Queensland sind unterrepräsentiert, während der Rest überrepräsentiert ist.⁴⁸ „Equal representation“ dient so als Instrument des territorialen Minderheitenschutzes und der parlamentarischen Repräsentation des Stadt-

45 Vgl. Sven Leunig, a.a.O. (Fn. 19), S. 305.

46 Jeweils mit einem Senator vertreten sind die Australian Motoring Enthusiast Party, die Palmer United Party, die Liberal Democratic Party sowie die Family First Party.

47 John Uhr, a.a.O. (Fn. 24), S. 21.

48 Insbesondere die beiden flächenmäßig größten Bundesstaaten, Queensland und Western Australia, versuchen sich oft als Gegengewicht zum dominant wahrgenommenen Dreieck Sydney-Melbourne-Canberra zu positionieren. Vgl. Scott Brenton, a.a.O. (Fn. 37), S. 278.

Land-Gegensatzes, der im hochurbanisierten Australien durchaus bedeutsam ist. Allerdings ist es angesichts geringer regionaler Disparitäten nicht verwunderlich, dass die idealistische Sichtweise einer „Kammer der Bundesstaaten“ so nicht erfüllt wird.⁴⁹ Oft wird konstatiert, dass keineswegs die Rede davon sein könne, dass der Senat die Interessen der Bundesstaaten effektiver vertrete, als dies im Repräsentantenhaus der Fall sei. Weder würden die Gesetzgebungsaktivitäten der Senatoren noch ihre Kontrolltätigkeit oder ihre Reden im Plenum darauf hindeuten. Obwohl der australische Senat also zunächst als Staatenkammer konzipiert wurde, wird ihm dennoch eine überwiegend parteipolitische Nutzung im Sinne eines Veto instruments der Opposition attestiert.⁵⁰

Wenngleich dies empirisch evident erscheint, so heißt dies lediglich, dass die Interessen der Bundesstaaten zwar durch die parteipolitische Logik überformt, aber nicht ersetzt werden. Politische Parteien nehmen durch ihren dezentralen Aufbau bundesstaatliche Interessen auf und binden sie in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess ein. Senatoren werden als Repräsentanten ihrer Parteien gewählt, folgerichtig füllen sie diese Position im Senat auch entsprechend aus.⁵¹ Die Repräsentanten kleiner Staaten üben durch den Senat einen überproportional großen Einfluss in den Parteigremien auf Bundesebene aus. Je größer die Interessendifferenzen zwischen Land und Partei sind, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass die parteienstaatliche Funktionslogik darauf reagiert, beispielsweise mit programmatischen Unterschieden zwischen Regional- und Bundesgliederungen der Parteien.⁵² Zudem sind Bundesstaaten gleichzeitig Wahlkreise: „Looking after their home state is something all senators strive for, but the representation of minor parties and independents has added extra vitamins to this process, and made it more open.“⁵³ Senatoren räumen in ihrer Selbstwahrnehmung der Vertretung der Interessen der Bundesstaaten nicht das höchste Gewicht ein, sondern sehen vor allem Regierungskontrolle und Gesetzgebungsarbeit als ihre zentralen Aufgaben; zumal unter ihnen die Einschätzung vorherrscht, dass Gremien wie der Council of Australian Governments (COAG), wo Bund, Staatsregierungen und Kommunalvertreter zusammentreffen, besser zur direkten Vertretung der Interessen der Staaten geeignet sind.⁵⁴ Ehemalige und aktuelle Senatoren betonen, dass man in diesem Amt eher einen nationalen Fokus in der Gesetzgebungsarbeit einnimmt, während Abgeordnete der Ersten Kammer eher ihren Wahlkreisinteressen nachkommen würden.⁵⁵

49 Vgl. Roland Sturm, Vorbilder für eine Bundesratsreform? Lehren aus den Erfahrungen der Verfassungspraxis Zweiter Kammern, in: ZParl, 33. Jg. (2002), H. 1, S. 166 – 179, S. 169.

50 Vgl. dazu Helen Nelson, a.a.O. (Fn. 10), S. 136 und Cheryl Saunders, a.a.O. (Fn. 11), S. 442.

51 Vgl. John Uhr, a.a.O. (Fn. 40), S. 29.

52 Vgl. Roland Sturm, Zweite Kammern in Deutschland und Europa: Repräsentation, Funktion und Bedeutung, in: Ines Härtel (Hrsg.), Handbuch des Föderalismus. Band I: Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat, Berlin / Heidelberg 2012, S. 723 – 742, S. 730.

53 Campbell Sharman, The Representation of Small Parties and Independents in the Senate, in: Australian Journal of Political Science, 34. Jg. (1999), H. 3, S. 353 – 361, S. 359.

54 Vgl. Wilfried Swenden, Federalism and Second Chambers: Regional Representation in Parliamentary Federations: The Australian Senate and the German Bundesrat Compared, New York 2004, S. 209.

55 So zeigen Studien der 1990er Jahre, dass Senatoren eher geneigt sind, Parteiaktivitäten einen größeren Teil ihres Zeitbudgets zu widmen, als dies die stärker wahlkreisorientierten Abgeordneten des House of Representatives tun. Vgl. Donley T. Studlar / Ian McAllister, Constituency Activity and Representational Roles among Australian Legislators, in: Journal of Politics, 58. Jg. (1996), H. 1, S. 69 – 90, S. 76.

Das geflügelte Wort vom „house of review“, dessen Aufgabe oft als „holding the government to account“ und „reviewing legislation“ beschrieben wird, verdeutlicht, dass sich die abstrakte Repräsentationsidee vom „states house“ in der Verfassungswirklichkeit den Bedingungen der australischen Parteidemokratie beugen muss.⁵⁶

Da beide Kammern ein Mandat der Wählerschaft beanspruchen, kommt es – insbesondere bei politisch hochumstrittenen Projekten – häufig zu „mandate wars“⁵⁷ beziehungsweise „clash of mandates“⁵⁸, in denen sich Vertreter beider Kammern auf ihre Wählerschaft und damit auf ihre demokratische Legitimation berufen. So ist von Regierungsseite oft zu hören, dass der Senat nicht das fundamentale demokratische Prinzip des „one person, one vote“ verkörpere und daher nicht die Legitimation besäße, den Willen des House of Representatives zu brechen; immerhin bestimme die Erste Kammer, wer die Regierung stellt, nicht der Senat.⁵⁹ Von den Vertretern des Senats wird jedoch auf die durch das Verhältniswahlrecht größere Proportionalität bei der Umrechnung von Stimmen in Sitze verwiesen⁶⁰ und damit die Tatsache untermauert, dass mehr Wähler gegen die Regierung als für sie gestimmt hätten. Beide Kammern stellen so ihre Legitimität gegenseitig infrage.⁶¹ Die jüngste Episode in derartigen Konfrontationen bildet der Disput um die Abschaffung der von Labor eingeführten „carbon tax“ (Abschnitt 3).

2.2. Kooperationsmechanismen im Gesetzgebungsprozess

Wie in parlamentarischen Regierungssystemen üblich, fällt der Regierung und ihren Ministerien die zentrale Rolle in der Ausarbeitung der meisten Gesetzentwürfe zu. Die Ausschüsse des Repräsentantenhauses sind daher in ihrem Policy-Einfluss beschränkt.⁶² Die Opposition verfügt dort – abgesehen von der Möglichkeit der öffentlichen Kritik – nur über sehr wenige substantielle Gestaltungsmöglichkeiten. Im Gegensatz dazu hat der Senat seit den 1970er Jahren ein differenzierteres Ausschusssystem entwickelt, das sich eingehend mit der meist im Repräsentantenhaus initiierten Gesetzgebung⁶³ beschäftigt und dem Plenum durchaus weitreichende Änderungen empfiehlt. Durch die parteipolitische Inkongruenz beider Häuser kommt den kleinen Parteien dabei eine Schlüsselrolle zu. Die Mitwirkung der Ausschüsse des Senats hat seinen Ruf als „legislative powerhouse of parliament“⁶⁴ begründet.

Ein Spezifikum, das sich in dieser Form eher selten findet, ist die paarweise Aufteilung jener Ausschüsse: Sie gliedern sich jeweils in Reference Committee und Legislation Com-

56 Vgl. Scott Brenton, a.a.O. (Fn. 37), S. 276.

57 John Uhr, Deliberative Democracy in Australia: The Changing Place of Parliament, Cambridge 1998, S. 105 ff.

58 David E. Smith, The Canadian Senate in Bicameral Perspective, Toronto 2003, S. 28.

59 Vgl. John Uhr, a.a.O. (Fn. 27), S. 108.

60 So errang die Liberal / National-Coalition bei den Wahlen 2013 mit knapp 38 Prozent der Stimmen 43 Prozent der Sitze des Senats, mit 45 Prozent der Stimmen jedoch 60 Prozent der Sitze des Repräsentantenhauses.

61 Vgl. Meg Russell, a.a.O. (Fn. 41), S. 384.

62 Vgl. Alan J. Ward, Parliamentary Government in Australia, London 2013, S. 186.

63 Zwar werden Gesetze überwiegend im Repräsentantenhaus initiiert, doch durchschnittlich haben zwischen zehn und 20 Prozent (im Falle kongruenter Mehrheiten) der verabschiedeten Gesetze pro Jahr ihren Ursprung in der Zweiten Kammer. Regierungsentwürfe werden oft in jener Kammer eingebracht, der der zuständige Minister angehört. Vgl. Christoph M. Haas, a.a.O. (Fn. 38), S. 90.

64 Meg Russell, a.a.O. (Fn. 21), S. 452.

mittee. Beide haben ein identisches Portfolio: Während erstere aktuellen Problemen des betreffenden Politikfelds nachgehen und zu diesen Sachverhalten Berichte anfertigen, obliegt es den Legislation Committees, die Gesetzgebungsarbeit zu verrichten, Änderungen an das Plenum zu empfehlen sowie Ministerien und Bundesbehörden begleitend zu kontrollieren.⁶⁵ Die Bestellung der Vorsitzenden der Legislation Committees kommt im australischen Senat den an der Regierung beteiligten Parteien zu. Bei den Reference Committees hingegen hat stets ein Angehöriger der nicht-regierungstragenden Fraktionen den Vorsitz inne, ähnlich wie bei Select Committees. Die Mitgliedschaft der beiden Ausschusstypen ist nicht identisch, überschneidet sich aber. So hat der Vorsitzende des Legislation Committee oftmals den Vizevorsitz im Reference Committee inne und umgekehrt.⁶⁶ Die Regierungsmehrheit muss jedoch auch in einem von der Opposition kontrollierten Senat nicht fürchten, dass ihre Vorlagen bereits in der Ausschussphase parteipolitischer Obstruktion zum Opfer fallen, da bei Stimmengleichheit in den üblicherweise sechs Personen (drei davon der Regierungsmehrheit) umfassenden Ausschüssen der Vorsitzende entscheidet.⁶⁷ Die Opposition akzeptiert dies, da die Entscheidung über Annahme oder Ablehnung von Gesetzesvorlagen im Plenum fällt, nicht im Ausschuss.⁶⁸

Dem mehrmals erweiterten Ausschusswesen des Senats wird heute eine insgesamt effiziente Kontrolltätigkeit attestiert, die auch angesichts fehlender Regierungsmehrheiten die häufig kritisierten Unzulänglichkeiten des Repräsentantenhauses kompensiert.⁶⁹ Nur ein geringer Anteil der Vorhaben, die die Ausschussphase passieren, verlässt den Senat ohne Änderungen.⁷⁰ Rund 80 Prozent der Änderungen, die der Senat an Gesetzentwürfen vornimmt, werden anschließend auch vom House of Representatives akzeptiert.⁷¹ Fraktionsübergreifende Verhandlungen konzentrieren sich meist auf politisch bedeutende Initiativen, beim Rest setzt sich hingegen eine der beiden Kammern durch, ohne dass es zu Kompromissen kommt.⁷²

65 Vgl. Parliament of Australia, Senate Committees, http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/Senate_Briefs/Brief04 (Abruf am 10. September 2015).

66 Vgl. *John Uhr*, a.a.O. (Fn. 27), S. 110.

67 In den 1990er Jahren kam es jedoch häufiger vor, dass die Mehrheit aus Official Opposition und Crossbenchers eingehende Regierungsentwürfe statt an das zuständige Legislation Committee an das Reference Committee überwies, in dem die Regierungsparteien keine (Stimmen-)Mehrheit hatten. Vgl. *John Uhr*, a.a.O. (Fn. 27), S. 111.

68 Reference Committees bieten den Oppositionsparteien eine häufig genutzte Möglichkeit zum Agenda-Setting. Wenig verwunderlich ist daher, dass ihre Untersuchungen zwar mediale Aufmerksamkeit generieren, aber ihre Empfehlungen in den Berichten selten von der Regierung implementiert werden. Vgl. *David Monk*, Committee Inquiries in the Australian Parliament and their Influence on Government: Government Acceptance of Recommendations as a Measure of Parliamentary Performance, in: *Journal of Legislative Studies*, 18. Jg. (2012), H. 2, S. 137 – 160, S. 149.

69 Vgl. *Christoph M. Haas*, a.a.O. (Fn. 38), S. 89.

70 Vgl. *John Uhr*, a.a.O. (Fn. 40), S. 30.

71 Vgl. *Stanley Bach*, Senate Amendments and Legislative Outcomes in Australia, in: *Australian Journal of Political Science*, 43. Jg. (2008), H. 3, S. 395 – 423, S. 407.

72 Mitglieder der Opposition sehen ihre Chancen für substantielle Änderungen vor allem in direkten Gesprächen mit Ministern oder Staatssekretären, weniger in Konfrontation mit der Regierung in den Ausschüssen oder im Plenum. Nicht selten erklärt sich daher der hohe Anteil von Regierungsänderungen im Senat mit zuvor stattgefundenen informellen Gesprächen der Fraktionsführungen beider Seiten. Vgl. *Meg Russell / Meghan Benton*, (Re)assessing Parliamentary Policy Impact: The Case of the Australian Senate, in: *Australian Journal of Political Science*, 45. Jg. (2010), H. 2, S. 159 – 174, S. 170.

Selbst ohne Änderungen kann der Senat eine potentiell antizipative Wirkung entfalten. Eine Regierung wird im Zweifel auf Gesetzentwürfe ohne Erfolgsaussicht im Senat verzichten, wie Premierminister *Malcolm Fraser* in seiner Begründung für die Auflösung beider Kammern 1983 an den Generalgouverneur schrieb: „There are measures that we have not even put to the Parliament because we know that they would not achieve passage through the Senate.“⁷³ Obwohl die Bereitschaft zum Dissens mit der eigenen Fraktion im Senat stärker ausgeprägt ist, schreibt sich die Logik parteipolitischer Geschlossenheit der Ersten Kammer auch in der Zweiten fort.⁷⁴ Mag dies der Regierung in Zeiten gegensätzlicher Mehrheiten schaden, kommt es ihr im Falle von „unified government“ zugute: In den Jahren 2006 und 2007, als die Regierung durchgehend über eine eigene Mehrheit im Senat verfügte, kam es kaum zu Differenzen zwischen beiden Kammern. Außerdem setzte die Regierungsmehrheit im Senat in dieser Zeit einige Änderungen der Geschäftsordnung durch, um die Hoheit der Exekutive über den Gesetzgebungsprozess zu sichern: Reference Committees wurden abgeschafft und Zeitrestriktionen zur Behandlung der überwiesenen Vorlagen traten in Kraft.⁷⁵ Diese Änderungen wurden nach dem Ende der kongruenten Mehrheiten 2008 wieder rückgängig gemacht.

Der Einfluss des Senats macht auch vor so genannten Money Bills (Taxation, Appropriations, Budget) nicht halt, die er zwar nicht selbst ändern, aber zurückweisen darf. Durch seine Vetomacht bleibt ihm also die Möglichkeit, Änderungen (Amendments) am Entwurf durch die Erste Kammer zu verlangen. Auf diese Weise vergeht kaum ein Jahr, in dem der Senat oder ein Verbund nicht-regierungstreuer Senatoren nicht mehr oder weniger substantielle Änderungen an Finanzierungsgesetzen verlangt – und diese oft auch erfolgreich durchsetzt.⁷⁶ So konnten Haushalte mehrmals nur unter weitreichenden Zugeständnissen an kleinere Parteien im Senat verabschiedet werden, obwohl Budgetfragen in Westminster-Demokratien üblicherweise sakrosankt sind.⁷⁷ Trotz ihrer Eigenschaft als „funktionelles Äquivalent“⁷⁸ einer Vertrauensabstimmung scheut sich der australische Senat nicht, regelmäßig Änderungen an finanzwirksamen Gesetzen zu verlangen. So legte er zwischen 1996 und 2004 insgesamt 255 Änderungen an Finanzierungsgesetzen („appropriation“ oder „budget bills“) vor, wobei das Repräsentantenhaus in vier von fünf Fällen diesen zustimmte. Generell scheint jedoch die Verweigerung der Zustimmung zu Haushalten oder zentralen Finanzierungsvorhaben vor allem eine (wirksame) Drohkulisse zu sein; auch in den Bundesstaaten blockieren Zweite Kammern nur selten derartige Gesetze.⁷⁹

Trotz sich scheinbar widerstreitender Funktionslogiken – Responsible Government und starker föderaler Bikameralismus – hat der Senat das „Washminster-System“ nicht zu einem Fehlschlag werden lassen. *Steffen Ganghof* und *Thomas Bräuninger* beantworten die Frage

73 Zitiert nach *Harry Evans* (Hrsg.), *Odgers' Australian Senate Practice*, Canberra 2008, S. 574.

74 Vgl. *Deirdre McKeown / Rob Lundie / Greg Baker*, Crossing the Floor in the Federal Parliament 1950 – August 2004, in: *Parliament of Australia Research Note*, Canberra 2005, S. 3, <http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p?query=Id%3A%22library%2Fprspub%2F31KH6%22> (Abruf am 24. Februar 2014).

75 Vgl. *Meg Russell*, a.a.O. (Fn. 41), S. 384.

76 Vgl. *John Uhr*, a.a.O. (Fn. 40), S. 28.

77 Vgl. *John Uhr*, a.a.O. (Fn. 27), S. 95.

78 *Steffen Ganghof*, Bicameralism as a Form of Government (Or: Why Australia and Japan Do Not Have a Parliamentary System), in: *Parliamentary Affairs*, 65. Jg. (2012), H. 1, S. 1 – 17, S. 8.

79 Vgl. *Alan J. Ward*, a.a.O. (Fn. 62), S. 209.

nach dem Grund für die offensichtliche Stabilität des australischen Regierungssystems insbesondere mit der spezifischen Mehrheitskonstellation in der Zweiten Kammer. Waren es zunächst die Australian Democrats, denen als Mehrheitsbeschaffer eine entscheidende Funktion zukam, konnten danach die Australian Greens die Mehrheitsverhältnisse zu jeder Seite kippen. Die „crossbenchers“, die weder zur Regierungsmehrheit noch zur Official Opposition gehören, sind entscheidend für das Zustandekommen von Mehrheiten. Im Unterschied zur Opposition des House of Representatives, die – ganz der Logik des nationalen Parteienvwettbewerbs folgend – als Alternative zur Regierungsmehrheit einen eher kompetitiven Oppositionsstil pflegt, sind die Anreize für die in der Ersten Kammer kaum repräsentierten kleineren Parteien größer, Teile ihrer Politik durch Kompromisse mit den regierungsstützenden Fraktionen verwirklicht zu sehen, statt dauerhaft auf politische Gestaltungsfähigkeit auf Bundesebene verzichten zu müssen.⁸⁰

Damit würden im Senat zwei voneinander abweichende Oppositionsstile existieren: Konfrontativ im Sinne Westminsters handelt demnach die Official Opposition, seit 2013 also die Australian Labor Party. Sie hat als größte Oppositionspartei genügend Aussichten, bei den nächsten Parlamentswahlen die Regierung abzulösen. Kleine Parteien wie die Australian Greens können hingegen einen themenorientierten und von den jeweiligen Policy-Präferenzen abhängigen Oppositionsstil pflegen, der eher zur kompromissorientierten Kooperation mit der Regierungspartei neigt. Diese Einflussmöglichkeiten für kleinere Oppositionsparteien sind in Westminster-Demokratien nahezu einzigartig.⁸¹

Dabei entfaltet das Mehrheitswahlrecht der Ersten Kammer einen nicht-intendierten und überdies kontraintuitiven Effekt. Gerade weil für kleine Parteien wenig Chancen bestehen, im House of Representatives Sitze zu gewinnen, Einfluss auszuüben oder an der Regierung beteiligt zu werden, wird der Senat zu einem Kompensationsinstrument für die ansonsten bestehende relative Machtlosigkeit: „The minor parties knew that they had no prospect of forming a government, but they had learned to extract concessions from the major parties in exchange for their support.“⁸² Wäre der Senat jedoch eine von der Official Opposition kontrollierte Kammer, wäre die Blockadegefahr möglicherweise höher. Die Official Opposition hätte ein weit geringeres Interesse daran, im Senat mit der Regierungsmehrheit zusammenzuarbeiten, da sie sich ernsthafte Chancen ausrechnen kann, bei der nächsten nationalen Parlamentswahl die Regierungsgeschäfte zu übernehmen.⁸³ Diese Perspektive haben kleine Parteien nicht. Ihnen bietet sich die Möglichkeit, politisch Einfluss zu nehmen. Im Bewusstsein, dass die Bundesregierung keine Rücksicht auf Koalitionserwägungen nehmen muss, wäre eine totale Blockade die weitaus schlechtere Option: „An Opposition-controlled

80 Vgl. Steffen Ganghof / Thomas Bräuninger, Government Status and Legislative Behaviour: Partisan Veto Players in Australia, Denmark, Finland and Germany, in: *Party Politics*, 12. Jg. (2006), H. 4, S. 521 – 539, S. 528. Aufgrund der speziellen Rolle des australischen Senats spricht Ganghof von einer neuen Regierungsform („chamber-independent government“), die sich durch direkt gewählte Zweite Kammern mit absoluter Vetomacht auszeichnen, ohne dass diese die Regierung unilateral entlassen könnten. Dieses Regierungssystem, so Ganghof, habe das Potential, divergierende Zielsetzungen demokratischer Politik in Einklang zu bringen: mehrheitsorientierte (Erste Kammer) und konsensuale (Zweite Kammer) Entscheidungsfindung. Vgl. Steffen Ganghof, a.a.O. (Fn. 78), S. 13.

81 Vgl. André Kaiser, a.a.O. (Fn. 16), S. 36.

82 John Uhr, a.a.O. (Fn. 27), S. 96.

83 Vgl. Steffen Ganghof / Thomas Bräuninger, a.a.O. (Fn. 80), S. 530.

Senate would be heavily influenced by the party strategy of the Opposition in the House of Representatives. The Senate would be in danger of becoming a pawn in the adversarial and obstructionist politics that characterise the lower house.⁸⁴ So trägt das Verhältniswahlrecht des australischen Senats dazu bei, Mehrheiten jenseits der Ersten Kammer zu finden und politischen Entscheidungen größere Legitimität zu verleihen. Damit scheint einem klassischen Argument zur Rechtfertigung Zweiter Kammern⁸⁵ zur Durchsetzung verholfen.

Entscheidend für das tatsächliche Verhalten der „crossbenchers“ sind jedoch deren Policy-Präferenzen: So können die Australian Greens nur selten als Mehrheitsbeschaffer für eine konservativ-liberale Regierung dienen, da sie eher links im politischen Spektrum anzusiedeln sind.⁸⁶ Ebenso zeigen Analysen des Abstimmungsverhaltens im Senat, dass selbst die Australian Democrats als ideologisch weniger festgelegte Partei in den 1990er Jahren keineswegs stets die Rolle des Mehrheitsbeschaffers für eine der beiden Seiten inne hatten.⁸⁷ Stattdessen votierte die Fraktion der Regierung *Howard* mit fort dauernder Wahlperiode immer häufiger mit der Official Opposition; 2000 und 2001 war gar in mehr als der Hälfte aller erfolgreichen Abstimmungen der Regierung die Labor-Fraktion involviert.⁸⁸ Obwohl der Parteienwettbewerb auf Bundesebene auf ein konfrontatives Aufeinandertreffen im Repräsentantenhaus ausgelegt ist, wird die konkurrenzdemokratische Verhaltenslogik durch informelle Auslotung von Einigungschancen im Vorfeld wichtiger Regierungsvorhaben durchbrochen. Regierungen haben sich mit der Verzögerung ihrer legislativen Vorhaben durch den Senat arrangiert. Die Official Opposition wird von totaler Obstruktion abgehalten, indem die Regierung bereits eine unausgesprochene Erwartungshaltung an sie richtet, wonach ein übermäßiger Obstruktionismus in der nächsten Wahlperiode auf sie zurückfallen könnte: „What ever they do to us now we'll do back to them. And if they think that's a threat – well, it is.“⁸⁹ Angesichts der alternierenden Rollen von Opposition und Regierung erscheint dies konsequent. Die zuvor lang befürchtete Blockade des Regierungssystems trat allerdings ein, als die größte Oppositionsfraktion 1975 eine Mehrheit im Senat hatte.

84 Campbell Sharman, a.a.O. (Fn. 53), S. 354.

85 Vgl. William H. Riker, The Justification of Bicameralism, in: International Political Science Review, 13. Jg. (1992), H. 1, S. 101 – 116, S. 113 ff.

86 Vgl. zur parlamentarischen Rolle der Australian Greens David Charnock, Can the Australian Greens Replace the Australian Democrats as a ‘Third Party’ in the Senate?, in: Australian Journal of Political Science, 44. Jg. (2009), H. 2, S. 245 – 258.

87 Obwohl das Verhalten der beteiligten Akteure bei der Einführung der „goods and services tax“ in Australien für eine solche Konstellation spricht: Die kleine Fraktion der Australian Democrats rang der Regierung im Gegenzug für ihre Zustimmung im Senat Zugeständnisse ab. Die Steuer konnte daher nur mit einigen Ausnahmen zum 1. Juli 2001 in Kraft treten, vgl. Steffen Ganghof / Thomas Bräuninger, a.a.O. (Fn. 80), S. 530.

88 Vgl. Stanley Bach, Platypus and Parliament – The Australian Senate in Theory and Practice, Canberra 2003, S. 175. Auch die australische Variante der Vorratsdatenspeicherung konnte 2015 nur durch Zustimmung der Australian Labor Party infolge mehrerer Änderungen am Gesetzentwurf im Senat verabschiedet werden. Vgl. Emma Griffiths, Metadata Legislation Debate Begins in Senate with Greens Set to Move Raft of Amendments, in: ABC News vom 24. März 2015, <http://www.abc.net.au/news/2015-03-24/metadata-debate-in-the-senate/6344246> (Abruf am 20. September 2015) sowie „Australia Passes Controversial New Metadata Law“, in: BBC News vom 26. März 2015, <http://www.bbc.com/news/world-australia-32061421> (Abruf am 21. September 2015).

89 Der ehemalige Labor-Senator Robert Ray zitiert nach Jeannette Radcliffe, Power Versus Practice – the Role of Convention in the Senate’s Ability to Hold the Executive to Account, in: Australasian Parliamentary Review, 24. Jg. (2009), H. 1, S. 164 – 181, S. 171.

2.3. „Double dissolution“ und „dual responsibility“

Besondere Aufmerksamkeit in der australischen Verfassungsgebung wurde der Rolle des Senats bei Steuer- und Finanzierungsgesetzen und der Möglichkeit einer Blockade zuteil. In seinen Gesetzgebungscompetenzen ist er daher der Ersten Kammer nicht komplett gleichgestellt: Finanzierungsgesetze der Regierung können gemäß Art. 53 der australischen Verfassung vom Senat nicht initiiert und verändert werden, eine Ablehnung ist jedoch sehr wohl möglich.⁹⁰ Anders als die US-Verfassung sieht die australische Verfassung ein detailliertes (und durchaus originelles) Prozedere für den Fall vor, dass es zum „Deadlock“ zwischen beiden Kammern kommt: Nachdem eine Gesetzesvorlage zwischen House und Senate zwei Mal hin- und hergependelt ist und keine Einigung erzielt wurde, kann der Generalgouverneur auf Vorschlag des Premiers beide Häuser auflösen und komplett neuwählen lassen („double dissolution“). Im Anschluss an die Neuwahl wird die Vorlage erneut vom Repräsentantenhaus verabschiedet und dem Senat zugesandt, der dann wiederum entscheidet, ob er das Gesetz passieren lässt, Änderungen vornimmt oder generell zurückweist. Sollte die Zweite Kammer einer geänderten Version abermals die Zustimmung versagen, kann der Generalgouverneur eine gemeinsame Sitzung beider Kammern („joint sitting“) einberufen.⁹¹ In dieser Sitzung wird der Gesetzentwurf, unter Umständen in unterschiedlichen Versionen mit oder ohne Änderungen, einer Abstimmung unterworfen. Entscheidungsregel ist die absolute Mehrheit aller Mitglieder beider Häuser. Entweder scheitert der Entwurf, oder er wird verabschiedet und anschließend vom Generalgouverneur ausgefertigt.⁹² Aufgrund ihrer doppelten Größe hat die Erste Kammer in einer gemeinsamen Sitzung einen Vorteil.⁹³ Föderale Repräsentation unterliegt in diesem Fall dem „one person, one vote“ der Ersten Kammer.

Die Regierung hat zwar kein formelles Recht, ohne Anlass beide Kammern aufzulösen, kann jedoch einen solchen Vorgang provozieren, indem sie eine Vorlage an den Senat überweist, deren Verabschiedung angesichts der Mehrheitsverhältnisse aussichtslos ist.⁹⁴ Da seit 1987 jedoch keine Auflösung beider Kammern mehr stattgefunden hat, scheint diese Möglichkeit eher als Drohgebärde der Regierung zu fungieren. Im Anschluss an die Wahl 2013 drohte der neugewählte liberale Premierminister *Tony Abbott* öffentlich mit einer „double dissolution“, falls der Senat der Abschaffung der von der Labor-Regierung zuvor eingeführten CO₂-Steuer nicht zustimmen würde. Seine Regierung hätte ein Mandat des Wählers erhalten, da das Thema zuvor Gegenstand des Wahlkampfs gewesen sei: „You voted to scrap the carbon tax, the House of Representatives has voted to scrap the carbon tax, and now it's up to the Senate to do the same.“⁹⁵

90 Vgl. *Cheryl Saunders*, It's your Constitution: Governing Australia today, Sydney 2003, S. 57.

91 Vgl. *John Uhr*, a.a.O. (Fn. 27), S. 102.

92 Vgl. Australian Parliament, Senate Brief Nr. 7: Disagreement Between the Houses, http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/Senate_Briefs/Brief07 (Abruf am 7. August 2015).

93 Artikel 24 der australischen Verfassung legt fest, dass das Repräsentantenhaus ungefähr der doppelten Größe des Senats entsprechen muss. Vgl. *John Uhr*, a.a.O. (Fn. 27), S. 104.

94 Vgl. Australian Parliament, a.a.O. (Fn. 92).

95 *Tony Abbott* zitiert nach *Chris Kenny*, Disillusioned over a Double Dissolution, in: The Australian vom 30. November 2013, <http://www.theaustralian.com.au/opinion/columnists/disillusioned-over-a-double-dissolution/story-fn8qlm5e-1226771608797#> (Abruf am 7. Februar 2014).

Bei den sechs bisher stattgefundenen Auflösungen beider Kammern (1914, 1951, 1974, 1975, 1983, 1987) führten drei zu gleichen Mehrheiten in beiden Kammern, wenn auch nur in einem einzigen Fall (1951) zum Vorteil der amtierenden Regierung.⁹⁶ Da der Generalgouverneur den Vorschlägen des Premierministers stets folgt, ist die Frage, ob eine Auflösung beider Kammern stattfinden wird, von dessen Kalkül abhängig, wie die Chancen seiner Partei stehen, sich eine Mehrheit in beiden Kammern zu sichern beziehungsweise die Wahl zu verlieren. Angesichts der für die bisherigen Regierungen wenig vorteilhaften Erfahrungen mit der Auflösung beider Kammern zögern Premierminister, einen solchen Schritt zu gehen.⁹⁷

Durch sein uneingeschränktes Vetorecht, dessen Einsatz durch seine direktdemokratische Legitimation keiner besonderen demokratietheoretischen Rechtfertigung bedarf, wird der Senat in der politischen Praxis des australischen Regierungssystems de facto zu einer zusätzlichen „confidence chamber“⁹⁸, von deren Handeln die fortwährende Existenz der Regierung im Falle parteipolitisch gegensätzlicher Mehrheiten gefährdet werden kann. Dies widerspricht der Logik des Responsible Government, wonach eine Regierung durch eine sie tragende Parlaments- beziehungsweise Unterhausmehrheit in die Lage versetzt wird, stabile Verhältnisse mitsamt der Umsetzung ihres politischen Programms zu schaffen. Es ist daher nicht verwunderlich, dass *John Uhr* konstatiert: „The Senate is and has always been a controversial parliamentary institution.“⁹⁹

Als Paradebeispiel für die demokratietheoretischen (und -praktischen) Implikationen des australischen Regierungssystems dient die Verfassungskrise von 1974/1975, die nachhaltig ins Bewusstsein der Öffentlichkeit gerückt ist. Generalgouverneur *John Kerr* entthob Labor-Premierminister *Cough Whitlam* eigenmächtig des Amtes und beauftragte Oppositionsführer *Malcolm Fraser* mit der Bildung einer Übergangsregierung, da der Senat auch nach der Auflösung beider Kammern und einer gemeinsamen Sitzung weiterhin Ausgabengesetze der Regierung blockierte. *Kerr* begründete diesen Schritt mit der Verfassungskonvention, dass eine Regierung die fortlaufende Finanzierung aller staatlichen Aufgaben sicherstellen müsse, andernfalls solle sie zurücktreten.¹⁰⁰ In der darauf folgenden „double dissolution“ erhielt die Regierung *Fraser* eine Mehrheit in beiden Kammern. So wurden 1975 gleich mehrfach Konventionen gebrochen, die dem Westminster-System inhärent sind: die Haushaltshoheit der Regierung, das Recht des Premiers, frei über Neuwahlen zu entscheiden,

96 Vgl. *Harry Evans*, a.a.O. (Fn. 73), S. 554 ff.

97 So scheiterte im August 2015 die „Fair Work (Registered Organisations) Amendment Bill 2014“ im Senat mit 33 zu 34 und erfüllte damit alle Kriterien nach Artikel 57. Die „crossbench“-Senatoren sorgten auch hier für die entscheidenden Stimmen. Vgl. *Shalailah Medhora*, Senate Rejection of Union Oversight Bill Sets up Potential Double Dissolution Trigger, in: The Guardian vom 18. August 2015, <http://www.theguardian.com/australia-news/2015/aug/18/senate-rejection-of-union-oversight-bill-bizarre-and-illogical-says-eric-abetz> (Abruf am 12. September 2015).

98 *David E. Smith*, The Canadian Senate in Bicameral Perspective, Toronto 2003, S. 138.

99 *John Uhr*, a.a.O. (Fn. 24), S. 5.

100 Vgl. *Stanley Bach*, a.a.O. (Fn. 88), S. 92. So vertrat *Kerr* die Theorie der „dual responsibility“ der Regierung, die neben dem Repräsentantenhaus auch den Senat umfasst: „The position in Australia is quite different from the position in the United Kingdom. Here the confidence of both Houses on supply is necessary to ensure its provision. In the United Kingdom the confidence of the House of Commons alone is necessary.“ *Kerr*, zitiert nach *Stanley Bach*, a.a.O. (Fn. 88), S. 113.

sowie das Handeln der Krone (Generalgouverneur) nur nach Aufforderung durch den Premier. Der Senat sah sich fortwährend dem Obstruktionsvorwurf ausgesetzt.¹⁰¹ Verfassungsrechtlich ist bis heute nicht abschließend geklärt, ob es der Blockade finanzwirksamer Gesetze („außerordentliche Bedeutung“) bedarf, um eine Auflösung beider Kammern zu rechtfertigen.¹⁰² Neben dem Fakt, dass die größte Oppositionspartei seitdem kaum noch eine absolute Mehrheit im Senat inne hatte und daher nicht mehr in die Versuchung totaler Obstruktion geführt wurde, spricht die australische Verfassungspraxis dafür, dass seitdem im Zuge der Perpetuierung der gegenläufigen Mehrheitsverhältnisse ein Normalisierungsprozess eingesetzt hat, in dessen Folge sich die Regierung mit der Rolle des Senats arrangiert hat, der Senat (beziehungsweise dessen kleine Parteien) eher verhandlungsdemokratische Lösungen fördert und die Mehrheit des House of Representatives mögliche Einwände der Zweiten Kammer antizipativ in Gesetzentwürfe einbezieht.¹⁰³ Die politikfeldbezogenen Auswirkungen der Mehrheitsverhältnisse im Senat lassen sich insbesondere am Beispiel der stark politisierten australischen Klimapolitik illustrieren.

3. Klimapolitische Implikationen parlamentarischer Fragmentierung: die „carbon tax“

Gemeinsam mit den USA rangiert Australien weltweit an der Spitze der Industriestaaten mit dem höchsten pro-Kopf-Ausstoß von Kohlendioxid¹⁰⁴, nicht zuletzt durch die Kohle- und Bergbauindustrie als wichtigem Wirtschaftsfaktor. Gleichzeitig warnen internationale und nationale Behörden, Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftler vor den Folgen des Klimawandels für Australiens Ökosystem, Wirtschaft und öffentliche Gesundheit. Seit den 1990er Jahren war der klimapolitische Diskurs im Land vor allem von ökonomischen Kriterien und der Partnerschaft mit den USA geprägt, während ökologische, technologische oder juristische Argumente in den Hintergrund rückten.¹⁰⁵ Wurden erste Anzeichen klimapolitischer Polarisierungstendenzen im australischen Parteiensystem in der Regierungszeit von *John Howard* noch überdeckt, so traten sie insbesondere ab 2007 offen zutage, nachdem sich die Australian Labor Party unter *Kevin Rudd* im Wahlkampf 2007 als klimapolitische Alternative zu *Howards* Liberal Party präsentiert hatte. Entsprechend war

101 Vgl. *Christoph M. Haas*, a.a.O. (Fn. 38), S. 83.

102 Vgl. *Harry Evans*, a.a.O. (Fn. 73), S. 553.

103 Vgl. *Christoph M. Haas*, a.a.O. (Fn. 38), S. 81. Zudem hat der Senat in den letzten 30 Jahren Bestimmungen durchgesetzt, die Teile des Kernbereichs der Exekutive („executive privilege“ beziehungsweise „prerogatives of executive government“) dem parlamentarischen Einfluss unterworfen haben. So wird infolge der potentiellen Ablehnung des Haushalts im Vorfeld von parlamentarischen Beratungen dem Führungspersonal kleiner Parteien Zugriff auf ministerielle Dokumente und Einblick in die geplante regierungsinterne Schwerpunktsetzung gewährt („pre-budget consultations“). Außerdem setzte der Senat Fristen durch, bis zu deren Ablauf wichtige Gesetzesvorhaben ins Parlament eingebbracht werden müssen, um ausreichend Beratungszeit zu haben. So schwang sich der Senat zum Verteidiger der Rechte des Parlaments insgesamt auf – unter Einschluss des House of Representatives. Vgl. *John Uhr*, a.a.O. (Fn. 27), S. 97.

104 Vgl. UN Statistics Division, Millennium Development Goals Database, <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/SeriesDetail.aspx?srld=751&crld=> (Abruf am 2. September 2015).

105 Vgl. *Peter Christoff*, Climate Discourse Complexes, National Climate Regimes and Australian Climate Policy, in: Australian Journal of Politics and History, 59. Jg. (2013), H. 3, S. 349 – 367, S. 358 ff.

die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls die erste Amtshandlung der Regierung *Rudd* nach ihrer Amtübernahme.¹⁰⁶

Für seine Nachfolgerin *Julia Gillard*, die im Vorfeld der Wahlen 2010 eine CO₂-Steuer ausgeschlossen hatte, war die Verpflichtung zur Einführung eines Marktmechanismus zur Reduktion der CO₂-Emissionen Teil der Regierungsbildung, um die Tolerierung ihres Ministeriumskabinetts durch die Australian Greens und mehrere unabhängige Abgeordnete zu sichern. Obwohl im Repräsentantenhaus nur mit einem Sitz vertreten, kam den Australian Greens im Senat mit neun Sitzen ab Juli 2011 das entscheidende „swing vote“ bei der Mehrheitsbildung zu.¹⁰⁷ Zunächst sollte eine „carbon tax“ als preisbasierter Marktmechanismus für Unternehmen mit einem Ausstoß von mehr als 25.000 Tonnen CO₂-Äquivalent pro Jahr zu einer Reduzierung der Emissionen führen, um 2015 durch einen mengenbasierten Emissionsrechtehandel ersetzt zu werden.¹⁰⁸ Die erfolgreiche Verabschiedung des Clean Energy Act im Jahr 2011 wurde daraufhin von der konservativ-liberalen Opposition unter Führung des späteren Premierministers *Tony Abbott* öffentlichkeitswirksam als Bedrohung des „Australian way of life“ projiziert, als Belastung der Wirtschaft eng mit ökonomischen Fragestellungen verknüpft und als gebrochenes Wahlversprechen der Labor-Regierung verkauft.¹⁰⁹ Wenngleich Klimaschutz allgemein breite öffentliche Unterstützung genießt¹¹⁰, war die CO₂-Abgabe in den folgenden Jahren innenpolitisch heftig umstritten. Die öffentliche Debatte über die Klimapolitik der Regierung stand unter dem Eindruck einer Öffentlichkeits- und Protestkampagne („outrage media“), deren Form und Inhalt Beobachter an die Tea-Party-Bewegung in den USA erinnerte.¹¹¹ Nachdem die Wahl 2013 seitens der Liberal Party als de facto Referendum über die CO₂-Abgabe aufgefasst wurde, galt die folgende Regierungsübernahme als eindeutiges Mandat für ihre Abschaffung.¹¹²

Die von 2007 bis 2013 im Bund regierende Labor Party hatte in den Greens einen ideo-logisch nahen „Verbündeten“ im Senat, wenn es um die Verabschiedung politischer Vorha-

106 Vgl. „Rudd takes Australia inside Kyoto“, in: BBC News vom 3. Dezember 2007, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/7124236.stm> (Abruf am 15. September 2015).

107 Vgl. *James Massola / Samantha Maiden*, Gillard PM Dumps Citizens Assembly as Labor, Greens Strike Alliance Deal, in: The Australian vom 1. September 2010, <http://www.theaustralian.com.au/news/labor-greens-strike-alliance-deal-for-stable-government/story-e6frg6n6-1225912672100> (Abruf am 15. September 2015).

108 Vgl. *Tom H. Tietenberg*, Reflections – Carbon Pricing in Practice, in: Review of Environmental Economics and Policy, 7. Jg. (2013), H. 2, S. 313 – 329, S. 316.

109 Vgl. *Robyn Eckersley*, Poles Apart? The Social Construction of Responsibility for Climate Change in Australia and Norway, in: Australian Journal of Politics and History, 59. Jg. (2013), H. 3, S. 382 – 396, S. 391.

110 Vgl. *Lenore Taylor*, Australians Fear Coalition Is Not Taking Climate Change Seriously Enough, in: The Guardian vom 9. August 2015, <http://www.theguardian.com/environment/2015/aug/09/australians-fear-coalition-is-not-taking-climate-change-seriously-poll-shows> (Abruf am 15. September 2015).

111 Vgl. *Ian Ward*, Tea Party Imitators? The Campaign Against the Carbon Tax, the Media and a New Uncivil Politics, in: Australian Journal of Political Science, 50. Jg. (2015), H. 2, S. 225 – 240.

112 Einer der Wahlkampslogans war „axe the tax“, vgl. *Lenore Taylor*, Tony Abbott Hails Demise of ‘Useless, Destructive’ Carbon Tax, in: The Guardian vom 17. Juli 2014, <http://www.theguardian.com/environment/2014/jul/17/tony-abbott-hails-demise-of-useless-destructive-carbon-tax> (Abruf am 15. September 2015).

ben ging.¹¹³ Für die neu gewählte liberal-konservative Regierung bot der Verlust einer „rot-grünen-Mehrheit“ in der Zweiten Kammer – wenngleich dieser Begriff mehr Einigkeit suggeriert, als tatsächlich vorhanden war – indes die Chance, die veränderte Zusammensetzung des Senats zur Durchsetzung ihrer klimapolitischen Vorstellungen zu nutzen. Die ersten beiden Abstimmungen zur Abschaffung der Steuer wurden durch die bis Juli 2014 amtierende rot-grüne Mehrheit abgewehrt. Die Regierung kündigte infolge der Niederlage im Senat an, den Entwurf im Sommer, nach Ablauf der dreimonatigen Sperrfrist und dem Amtsantritt der neuen Senatoren, erneut einzubringen, da es dann keine „rot-grüne“ Mehrheit und mehr verhandlungsbereite „crossbenchers“ geben werde.¹¹⁴ Während von der Regierungsseite der Wahlerfolg mit einem Mandat des Wählers gleichgesetzt wurde, betonten Labor und Grüne im Senat, dass sie von ihren Wählern einen gegensätzlichen Auftrag erhalten hätten, nämlich die Folgen des Klimawandels für Australiens Wirtschaft und Umwelt zu begrenzen. Während sich jedoch die Labor Party als Verlierer der Wahl argumentativ in der Defensive befand und die Regierung ihr gegenüber auf einen Wahlsieg verweisen konnte, unterstrichen kleinere Parteien ihren Wählerauftrag, die Regierung im Senat an ihre Wahlversprechen zu erinnern und Gesetzgebungsvorhaben stets sorgfältig zu prüfen.¹¹⁵ Als Gewinner der Wahl ist die Exekutive üblicherweise in einer stärkeren Position, so dass es nachvollziehbar erscheint, wenn *Meg Russell* schreibt: „(...) in Australia, lingering doubts over legitimacy protect the system from gridlock most of the time.“¹¹⁶ Mit der Änderung der Mehrheitsverhältnisse im Juli 2014 konnte die Regierung auf die Unterstützung der neugewählten „crossbenchers“ bauen, die ihr eine Mehrheit im Senat zur Abschaffung der „carbon tax“ sicherten.¹¹⁷ Auch die von der Labor-Regierung 2012 eingeführte Steuer auf Minenerzeugnisse („mining tax“) wurde von der Regierung *Abbott* rückgängig gemacht, nachdem der Regierungsfraktion im Senat eine Übereinkunft mit der kleinen Palmer United Party gelungen war.¹¹⁸ Die parteipolitische Zusammensetzung des Senats hatte also zuletzt entscheidenden Einfluss auf die Durchsetzbarkeit des klimapolitischen Regierungsprogramms. Trat der Senat zunächst als Blockadeinstrument der Official Opposition in Erscheinung, so nutzte die Regierung *Abbott* die sich aus der zunehmenden parteipolitischen Fragmentierung ergebende Chance, Entscheidungen vorheriger Labor-Administrations

113 Vgl. *Bruce Stone*, a.a.O. (Fn. 24), S. 25.

114 Vgl. *Lisa Cox*, Labor and Greens Join Forces to Reject Carbon Tax Repeal Bills in First Vote, in: Sydney Morning Herald vom 20. März 2014, <http://www.smh.com.au/federal-politics/political-news/labor-and-greens-join-forces-to-reject-carbon-tax-repeal-bills-in-first-vote-2014-0320-354aw.html> (Abruf am 10. August 2015).

115 Vgl. *John Uhr*, a.a.O. (Fn. 27), S. 98.

116 *Meg Russell*, a.a.O. (Fn. 41), S. 386.

117 Vgl. „Australia Votes to Repeal the Carbon Tax“, in: BBC News vom 17. Juli 2014, <http://www.bbc.com/news/world-asia-28339663> (Abruf am 30. August 2015). Im Nachgang der Ereignisse um die Abschaffung des CO₂-Preismechanismus wird häufig seine mangelhafte Begründung und „Vermarktung“ durch die Labor-Regierung als einer der Hauptgründe für fehlende öffentliche Unterstützung gesehen, vgl. beispielsweise *Julia Baird*, A Carbon Tax's Ignoable End, in: New York Times vom 24. Juli 2014, http://www.nytimes.com/2014/07/25/opinion/julia-baird-why-tony-abbottaxed-australias-carbon-tax.html?_r=0 (Abruf am 19. September 2015).

118 Vgl. *Lenore Taylor*, Mining Tax Repealed as Legislation Passes Senate after Palmer United Deal, in: The Guardian vom 2. September 2014, <http://www.theguardian.com/world/2014/sep/02/government-secures-mining-tax-repeal-deal-but-at-65bn-cost-to-budget> (Abruf am 13. August 2015).

tionen rückgängig zu machen und ihre Absicht zu unterstreichen, Australiens Ziele zur Reduktion des CO₂-Ausstoßes ohne neue Preismechanismen zu erreichen. Die innenpolitische Auseinandersetzung um Australiens Klimapolitik wird derweil weiterhin von internationaler Kritik begleitet.¹¹⁹

Der Senat reklamiert als „house of review“, Wahrer von Interessenpluralität und Minoritätenschutz zu sein; Beobachter sprachen angesichts der Rolle kleinerer Parteien von einem „age of minority“¹²⁰ im australischen Regierungssystem. Wie André Kaiser richtig anmerkt, speist sich der Einfluss von Oppositionsparteien nicht zuletzt aus den vorhandenen institutionellen Arrangements und ihren Policy-Präferenzen relativ zu anderen Parteien.¹²¹ Die größte Oppositionsfaktion hat dabei keineswegs den meisten Einfluss, sondern kann sich aufgrund der Aussicht auf eine zukünftige Regierungsbeteiligung weiterhin konfrontativ verhalten, wie nicht zuletzt die Haltung der Liberal Party zur Klimapolitik der Labor-Regierung verdeutlicht.¹²² Kleineren Parteien und unabhängigen Kandidaten hingegen fällt in einem zunehmend parteipolitisch fragmentierten Senat disproportional großer Einfluss zu. Die Abhängigkeit der Exekutive von Kleinparteien im Senat schwächt ihre Verhandlungsposition und zwingt sie zu weitreichenden Zugeständnissen. Wenngleich die von der Regierung Abbott vorgebrachte Beschwerde, der Senat würde „Obstruktion“ betreiben, sich beim Blick auf abgelehnte Gesetzentwürfe in dieser Wahlperiode nicht bestätigt¹²³, stellt die zunehmende parteipolitische Fragmentierung der Zweiten Kammer zweifellos auch eine Herausforderung für zukünftige australische Regierungen dar.

4. Fazit: Eine „minority institution“ im „Washminster“-System

Im Gegensatz zum kanadischen Senat, dessen politische Impotenz infolge einer selbst aufgeriegelten Machtlosigkeit durch Legitimationsmangel fortwährend beklagt wird, nimmt der australische Senat der Ersten Kammer ihre repräsentative Exklusivität, da Senatoren ebenso auf ihre direkte Wahl durch das Volk – noch dazu ohne große Disproportionalitäten zwi-

119 Vgl. Peter Hannam, Australia Sinks on ‘Most Credible’ Environmental Index in the World, in: Sydney Morning Herald vom 27. Januar 2016, <http://www.smh.com.au/environment/climate-change/australia-sinks-on-most-credible-environmental-index-in-the-world-20160126-gmeosw.html> (Abruf am 13. Februar 2016).

120 John Uhr, a.a.O. (Fn. 27), S. 108.

121 Vgl. André Kaiser, Parliamentary Opposition in Westminster Democracies: Britain, Canada, Australia and New Zealand, in: Journal of Legislative Studies, 14. Jg. (2008), H. 2, S. 20 – 45, S. 35.

122 Diese Haltung war allerdings das Ergebnis harter innerparteilicher Auseinandersetzungen: Malcolm Turnbull, Vorgänger von Tony Abbott als Vorsitzender der Liberal Party, wurde unter anderem aufgrund innerparteilicher Differenzen über die klimapolitische Richtung der Partei, insbesondere ihre Position hinsichtlich eines Emissionshandels, abgelöst. Turnbull wiederum löste Abbott am 15. September 2015 als Premierminister ab. Vgl. Phillip Coorey, Shock Result as Abbott Wins Liberal Leadership by One Vote (...) ETS Dead, in: Sydney Morning Herald vom 1. Dezember 2009, <http://www.smh.com.au/national/shock-result-as-abbott-wins-liberal-leadership-by-one-vote-ets-dead-20091130-k1uz> (Abruf am 17. September 2015).

123 Vgl. Katharine Murphy / Mathew Ricketson, Crossbenchers Insist Tony Abbott’s ‘Feral’ Senate is Simply Doing its Job, in: The Guardian vom 10. August 2015, <http://www.theguardian.com/australia-news/2015/aug/10/crossbenchers-insist-tony-abbotts-feral-senate-is-simply-doing-its-job> (Abruf am 12. September 2015).

schen Stimmen- und Sitzanteil – verweisen können. Dennoch wird selbst vom australischen Senat eine zumindest partielle Nachordnung hinter das Repräsentantenhaus erwartet, da die Regierung allein aus ihr hervorgeht und im Amt gehalten wird. Die zur nachträglichen Rechtfertigung der Ereignisse von 1975 geschaffene Theorie der „dual responsibility“ vermag verfassungstheoretisch kaum zu überzeugen, denn letztlich sind die Mehrheitsverhältnisse der Ersten Kammer entscheidend für die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung. Durch die legitimatorische Aufwertung des Senats stellt sich gleichwohl die Frage nach dem „Mandat“ für eine politische Maßnahme, wie nicht zuletzt die hochpolitisierten Fragen der Klimapolitik in den vergangenen Jahren verdeutlichen.

Der Grundkonflikt zwischen föderalem Bikameralismus und Responsible Government nach britischer Verfassungstradition verkehrt den für Westminster-Demokratien typischen kompetitiven Oppositionsstil bei gleichzeitiger realer Machtlosigkeit im australischen Senat ins Gegenteil: Kooperative Einflussnahme durchbricht die konflikthafte Logik des parteipolitischen Wettbewerbs der Ersten Kammer, und die durch das Verhältniswahlrecht fragmentierten Mehrheitsverhältnisse eröffnen einer Minderheit Einflussmöglichkeiten, die weit über das hinausreichen, was für andere Westminster-Demokratien typisch ist. Während die Mehrheitsverhältnisse und das Risiko der „double dissolution“ in Australien eine dauerhafte Blockade infolge konfliktorientierter Oppositionsstrategien verhindern, sorgt die legitimatorische Gleichstellung und parteipolitische Inkongruenz für eine selbstbewusste und der parteipolitischen Wettbewerbslogik folgende Zweite Kammer. Ein Senat, der auch Haushalts- oder Finanzierungsgesetze ablehnen kann, hat damit die Autorität, die Regierung nachhaltig an der Umsetzung ihres politischen Programms zu hindern und ihre Existenz zu gefährden, obwohl sie weiterhin das Vertrauen der Mehrheit der Ersten Kammer genießt. Eine Zweite Kammer in Westminster-Systemen wird unter den Bedingungen (fast) symmetrischer Kompetenzen bei gleichzeitig direkter demokratischer Legitimation de facto zur „confidence chamber“. Kleinere Parteien, die aufgrund des Mehrheitswahlrechts kaum Aussichten auf eine Regierungsbeteiligung im Bund haben, erhalten durch das Verhältniswahlsystem für den Senat die Chance, substantiell Einfluss auf die Gesetzgebungsaktivitäten der Regierung und ihrer Mehrheit in der Ersten Kammer zu nehmen. Da üblicherweise keine der beiden größten Parteien eine absolute Mehrheit in der Zweiten Kammer inne hat, wird also einerseits das konkurrenzdemokratische Arrangement des Westminster-Modells hin zu verhandlungsdemokratischen Alternativen modifiziert und andererseits verhindert, dass es dauerhaft zum Deadlock kommt, da die notwendigen Aushandlungsprozesse zur Verabschiedung von Regierungsvorhaben eine totale Blockade weitgehend vermeiden. Während sich Regierungen mit der „Macht“ des Senats und der Verzögerung ihrer politischen Vorhaben arrangiert haben, hat der Senat im Gegenzug die Suprematie der Exekutive in Fragen der Haushalts- und Ausgabengesetzgebung anerkannt, wenn auch unter der Prämisse, dass die politischen Schwerpunkte einer Regierung zuvor Gegenstand des Wahlkampfes waren und von Änderungen nicht ausgenommen bleiben. Das Regierungssystem ist somit weit weniger „Washminster“ als auf den ersten Blick ersichtlich: Australiens Zweite Kammer sorgt dafür, dass Charakteristika kontinentaleuropäischer Verhandlungsdemokratien in das Regierungssystem integriert werden. Responsible Government hat sich in Australien im Zweifel dem föderalen Bikameralismus unterzuordnen – mit den bereits genannten Konsequenzen.