

Der Senat der Italienischen Republik und der Bundesrat der Republik Österreich – Ein rechts- und politikwissenschaftlicher Vergleich

Martin C. Wittmann

Kurzzusammenfassung

Die rechtsvergleichend angelegte Arbeit analysiert im Detail die Entwicklung des Parlamentskammernsystems allgemein und in Italien bzw. in Österreich im Besonderen, beschäftigt sich dann mit der Organisation, dem Verfahren, den Kompetenzen und den Organen der Zweiten Kammern sowie mit der Rolle von Senat und Bundesrat im Rahmen der Europäischen Union, um schlussendlich Reformbestrebungen aufzuzeigen und Lösungsansätze für eine Reform der beiden Systeme anzubieten.

Die politische Repräsentation des Volkes erfolgt auf Ebene des Nationalstaates durch das Parlament, das entweder aus einer oder zwei Kammern bestehen kann. Im globalen Vergleich verfügt eine Mehrheit der Staaten (rund 60%) über unikamerale Parlamente, wobei die bevölkerungsreichsten (etablierten) Demokratien und wichtigsten Volkswirtschaften der Erde wie die USA, Japan, Indien, Deutschland, das Vereinigte Königreich, Frankreich und Italien mit zwei Kammern ausgestattet sind.

Durch die starke Legitimität des territorialen Bikameralismus sind die Zweiten Kammern in föderativen Staaten besonders einflussreich, vor allem der Senat der USA und Australiens, der Ständerat in der Schweiz und der Bundesrat in Deutschland. Österreich und Kanada bilden als Bundesstaaten mit schwachen Oberhäusern eine Ausnahme.

Nicht durch Zufall fiel die Wahl für eine eingehendere rechts- und politikwissenschaftliche Analyse auf die Zweiten Kammern Italiens (Senat) und Österreichs (Bundesrat). Beide Systeme waren aufgrund der historischen Umstände nach dem Ersten bzw. Zweiten Weltkrieg „Kompromisslösungen“, bei denen schon nach kurzer Zeit der praktischen Anwendung ihre Schwächen evident wurden. Heute sind sich Experten, die politische Klasse sowie die Öffentlichkeit beider Länder über die Reformbedürftigkeit des *status quo* im Klaren. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der institutionellen und kompetenzrechtlichen Änderungen gehen die Vorstellungen jedoch oft diametral auseinander.

Andererseits weisen die beiden untersuchten Zweiten Kammern völlig unterschiedlich stark ausgeprägte Kompetenzen im Vergleich zum Unterhaus auf. Während der Senat als eine der wenigen Zweiten Kammern weltweit mit der Ersten Kammer gleichberechtigt ist, ist der Bundesrat dem Nationalrat nachgeordnet.

In Italien besteht mit dem Senat eine Zweite Kammer seit dem *Statuto Albertino* (monarchische Verfassung) aus dem Jahr 1848. Dessen Kompetenzen wurden jedoch entscheidend durch die neue (republikanische) Verfassung aus 1948 modifiziert. Der heutige republikanische Senat hat dieselben Kompetenzen wie das Unterhaus (*Camera dei deputati*, sog. „perfekter Bikameralismus“) und wird direkt vom Volk gewählt. Lediglich ein halbes

Dutzend Senatoren ist auf Lebenszeit ernannt. Der Senat kann vom Staatspräsidenten aufgelöst werden und muss der Regierung das Vertrauen aussprechen.

Der „Vorläufer“ des heutigen Bundesrates, das Herrenhaus, das ununterbrochen von 1867 bis zum Untergang der Monarchie 1918 bestand, setzte sich aus Erzherzögen, (Erz-)Bischöfen, Angehörigen des „vermögenden landsässigen Adels“ und aus auf Lebenszeit ernannten Mitgliedern zusammen.

Der Bundesrat wurde durch das Bundes-Verfassungsgesetz von 1920 eingerichtet. Im Gegensatz zur Zweiten Kammer Italiens wird er nicht direkt vom Volk gewählt, sondern von den Landtagen beschickt. Die Verteilung der Bundesratssitze auf die einzelnen Länder richtet sich proportional nach ihrer Bürgerzahl. Der Bundesrat tagt im Gegensatz zum Senat in Permanenz, da es durch die unterschiedlichen Wahltermine in den Bundesländern immer nur zu einer Partialerneuerung des Bundesrates nach einer Landtagswahl kommt. In den allermeisten Fällen verfügt die „Länderkammer“ lediglich über ein suspensives Vetorecht gegen Beschlüsse des Nationalrates. Da das Misstrauensvotum eine exklusive Kompetenz des österreichischen Unterhauses ist, kann sie der Bundesregierung auch nicht das Vertrauen entziehen.

Aufgrund der in beiden Ländern bereits Jahrzehnte währenden Reformdiskussionen wird der rechtspolitischen Diskussion über den Sinn und Zweck der Zweiten Kammern große Aufmerksamkeit geschenkt.

In Italien intensiviert sich die Diskussion dahingehend, der Regierung bzw. der Parlamentsmehrheit mehr Mitspracherechte – etwa bei der Erstellung der Arbeitspläne, Sitzungskalender und Tagesordnungen für die Plenar- und Ausschusssitzungen – zu gewähren, um eine zügige Abarbeitung des Regierungsprogrammes zu ermöglichen. Der parlamentarischen Opposition sollen im Gegenzug zur Wahrung der „*checks and balances*“ im italienischen bipolaren politischen System effektive Kontroll- und Mitspracherechte eingeräumt werden.

Der Weg des italienischen parlamentarischen Systems führt in Richtung einer Abkehr vom perfekten Bikameralismus hin zu differenzierten Kompetenzen der Kammern und zur Umwandlung des Senates in einen Senat der Regionen oder der lokalen Gebietskörperschaften, welcher durch den Beschluss des Steuerföderalismus im Jahr 2009 neue Impulse bekommen hat. Die Gesetzgebung sollte im ganzen Bereich der exklusiven Kompetenz des Staates der Abgeordnetenversammlung bei nur aufschiebendem Veto des Senates vorbehalten sein, während der Senat als „*Senato federale*“ va Wächter des Subsidiaritätsprinzips werden und eine Rolle in der Rahmengesetzgebung zugewiesen bekommen sollte.

Auch in Österreich ist die Debatte über eine Reform der Zweiten Kammer im Rahmen des Österreich-Konventes über eine grundlegende Staats- und Verfassungsreform noch in guter Erinnerung. Der Bundesrat ist einem Spannungsverhältnis zwischen der Dominanz politischer Interessen der Mehrheitsparteien im Nationalrat einerseits und der daraus folgenden Resignation der Länder andererseits ausgesetzt. Es wird bspw. eine stärkere Länderkammer gefordert, damit die Länder im Wege des Bundesrates einen wirkungsvollen Einfluss auf die Bundesgesetzgebung ausüben können.

In den letzten Jahren ist in beiden Ländern eine intensivere Beschäftigung mit diesem „Problem“ festzustellen, welche im Falle von Italien gar eine tagesaktuelle Dimension im politischen Diskurs erhält.

Eine große Chance für eine „Profilierung“ der Zweiten Kammern allgemein, im Besonderen aber für den bis dato mit bescheidenen Kompetenzen ausgestatteten österreichischen Bundesrat, bietet der im Dezember 2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon. Dieser räumt nämlich auch den Zweiten Kammern weitreichende Informations- und Mitwirkungsrechte, allen voran im Subsidiaritätskontrollverfahren und bei der *Passerelle*-Klausel, ein.

Bedingt durch die noch relativ junge Tradition der institutionalisierten Repräsentation des Volkes durch nach allgemeiner, freier und gleicher Wahl bestimmter Vertreter in den westlichen Demokratien gibt es auch in vielen anderen Staaten – zwar nicht mit der gleichen Intensität und zeitlich abgestuft – wiederkehrende Diskussionen über die Art und Form, über die Verteilung der Kompetenzen der Kammern sowie über das Verhältnis zu anderen Staatsorganen.

Nicht verwunderlich ist es daher, dass sich die Rechtsordnungen in unterschiedlicher Weise für das Ein- oder Zweikammersystem entschieden haben.